

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU MODE DE RECRUTEMENT

DES CHAMBRES HAUTES

PAR

P. de CASSIN

THÈSE

soutenue le Vendredi 7 Juin 1901, à 1 heure

Président : M. CHENON, Professeur

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN } Professeurs.
 { LE POITTEVIN }*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e Arrond.

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DU MODE DE RECRUTEMENT DES CHAMBRES HAUTES

PAR

P. de CASSIN

THÈSE

soutenue le Vendredi 7 Juin 1901, à 1 heure

Président : M. CHENON, Professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN } Professeurs.
 LE POITTEVIN }*



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e Arrond.

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

CHAPITRE I.

Origine et nature des Chambres hautes

La division des corps législatifs en deux assemblées concourant l'une et l'autre à l'établissement de la loi est une disposition propre aux constitutions modernes.

Comme un grand nombre d'institutions contemporaines, les Chambres hautes doivent leur origine à la féodalité. Dans sa forme primitive et élémentaire, le groupe féodal était une confédération de seigneurs réunis sous la présidence de l'un d'entre eux par les devoirs réciproques qui liaient le suzerain et ses vassaux. D'un emploi de plus en plus large, ce système fut appliqué au gouvernement de provinces, comme les grands fiefs, et à celui de royaumes tout entiers (1). Mais en s'étendant il se compliqua, et la cour féodale com-

(1) Brussel, Usage général des fiefs, *passim*. — Concession de l'Angleterre au pape par Jean-sans-Terre, qui la reprend comme fief du St-Siège (1213 . A Deo et ecclesia romana tanquam feodatarius recipientes. Stubbs, Select charters, p. 285.

prit, à côté des seigneurs laïques, des seigneurs ecclésiastiques, et bientôt aussi les représentants de ces seigneuries collectives que constituaient les villes libres ou communes, auxquelles leurs privilèges firent assimiler, sous ce rapport, ce qu'on appelait les villes franches. Trop hétérogènes pour rester longtemps unis, ces éléments ne tardèrent pas à se séparer pour se grouper selon leurs affinités respectives. Ainsi se constituèrent les trois ordres des états généraux français, les trois collèges de la diète germanique et les deux chambres du parlement d'Angleterre. C'est ce dernier qui devait offrir le modèle, maintenant classique, de la division des assemblées parlementaires en deux chambres semblables à plusieurs égards, mais différentes à d'autres, dont la plus élevée dans l'ordre hiérarchique a pris, à côté des dénominations propres à chaque pays, le nom commun de Chambre haute.

Au ^x^e siècle, après que les résultats de la conquête normande furent organisés en Angleterre sous la forme du système féodal, la cour du roi ou *curia regis* comprenait, en droit, tous les vassaux directs de la couronne, grands ou petits ; mais, en fait, les principaux d'entre eux seuls y étaient d'abord convoqués (1). Quand les progrès

(1) Convocatio ad magnum concilium : Ex. : Rex episcopo

de la nation eurent rendu son concours précieux à la royauté, au moins dans les temps de crise, il fallut lui faire sa place dans cette organisation. Au XIII^e siècle, le roi ou ceux qui agissaient en son nom, se trouvèrent ainsi conduits à convoquer, pour accorder des subsides et fournir conseil, en même temps que les hauts barons laïques et ecclésiastiques, appelés nominativement, les représentants des petits barons et des arrière-vassaux, ceux du bas clergé et ceux des villes privilégiées (1). Tout d'abord, ces divers membres, malgré leur différence d'origine, siègèrent côte à côte et plus ou moins confusément. Mais, au milieu du XIV^e siècle la répartition définitive est enfin accomplie. Les hauts seigneurs délibèrent à part et forment une assemblée particulière sous le nom de Chambre des lords ou des pairs. Quant au reste de l'assemblée, à l'exception du bas clergé

Sarisburiensi, Mandamus vobis, etc. (1205). Stubbs, *Select charters*, p. 202.

(1) Writs de convocation au Parlement : Rex vice comiti... quatuor de legalioribus et discretioribus militibus ex se ipsis eligant. Stubbs, *op. cit.*, p. 35. Quatuor milites comitatum (1282) : *ib.*, p. 465 ; Rex Cantuariensi archiepiscopo (1282). Singulos domibus religiosis præfectos, *ib.*, p. 466. Duos de discretioribus militibus de comitatu eligi (1290), *ib.*, p. 677. *It.* (1290), Stubbs, p. 681. Writs de convocation au grand Parlement de 1295, Stubbs, *op. cit.*, p. 485 et suiv.

qui se retire dans des réunions particulières jusqu'en 1664, il constitue la chambre des communes ou de la généralité du royaume (1). Le parlement d'Angleterre, sorti ainsi peu à peu de l'ancienne cour féodale du roi, comprend dès lors ses deux éléments essentiels. Jusqu'à la fin du xve siècle, l'assemblée véritablement importante y a été la Chambre des lords ou Chambre haute. Les guerres civiles qui décimèrent la noblesse, la Réforme, qui détruisit la puissance du clergé, les progrès du Tiers état anglais firent ensuite passer la prépondérance aux communes. Mais il demeure à la Chambre des lords, outre son titre de première Chambre, des attributions judiciaires, le rôle vague et intermittent de haut conseil gouvernemental et, enfin, sauf pour les lois de finances, un pouvoir égal à celui de la Chambre des communes dans l'initiative et le vote de la loi. Elle réalise ainsi le type premier et auquel on se reporte toujours, de la Chambre la plus élevée dans un corps législatif organisé sur ce modèle.

(1) En 1341 les deux assemblées sont nettement distinctes, et dès 1351 un lieu de réunion particulier est affecté aux communes « Ad il chargez et priez lesditz grantz et autres de la commune qu'ils se treissent ensemble et s'avisent entre eux, c'est assaver les grantz de par eux, et li chivaliers des countaz, citeyens et burgeys de par eux. » Rot. parl. II, p. 127, V. Stubbs, Constitutional history, n° 749.

Résultat d'une élaboration plusieurs fois séculaire, la Chambre des pairs anglaise a été imitée dans des constitutions où elle a été établie de toutes pièces. D'Angleterre l'institution s'est ainsi répandue dans la plupart des pays civilisés du continent européen et du nouveau monde.

C'est à son image, malgré des différences considérables tenant aux lieux et aux circonstances, qu'a été établi, en 1787, le Sénat américain (1). Sauf en 1791 et en 1848, où des préventions injustifiées en firent rejeter le principe, toutes les constitutions françaises ont admis, quoique obéissant à des idées différentes, la nécessité d'une Chambre haute réalisée, en l'an III, par le Conseil des anciens (2), sous les deux empires, par le Sénat conservateur (3), sous la Restauration et le Gouvernement de juillet, par la Chambre des pairs (4), enfin, en 1875, par le Sénat contemporain (5). Les Etats-Généraux des Pays-Bas, constitués sous une forme moderne en 1815, contiennent une pre-

(1) Constitution américaine du 17 septembre 1787, chap. I., section 2, art. 1, et section 3, art. 1.

(2) Constitution française du 5 fructidor, an III, art. 82.

(3) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 15.

(4) Constitution du 14 janvier 1852, art. 19. Chartes du 10 juin 1814, art. 24, et du 14 août 1831, art. 20.

(5) Loi constitutionnelle des 25-28 février 1875, art. 1.
Loi constitutionnelle des 24-28 février 1875, art. 1, 10.

mière et une seconde Chambre (1). Après la Révolution séparatiste de 1830, la Belgique, appelée à se donner une constitution, organisa un Sénat en même temps qu'une Chambre des députés (2). Dès le principe, on trouve une Chambre haute dans les corps législatifs que possèdent les Etats Scandinaves : la première Chambre du Riksdag suédois (3), adaptation moderne d'une institution plus ancienne (4), l'Odelsthing du corps législatif norvégien (5), en Danemark, enfin, (6), le Landstthing.

(1) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 79, Dareste, *Les constitutions modernes*, Paris, 1891, 8°, p. 105.

(2) Constitution belge du 7 février 1831, art. 53. Dar., *op. cit.* p. 165. Revision du 7 septembre 1893, *Annuaire de législation étrangères*, 1893 (1894), p. 379.

(3) Constitution suédoise du 6 juin 1809, *passim*, Dar., *op. cit.*, II, p. 43 s. Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 6 s., Dar., *op. cit.*, II, p. 79.

(4) Les anciens Etats de la Suède composés des mêmes éléments que le Parlement d'Angleterre, les Etats Généraux de France et les autres assemblées dérivées des institutions féodales, s'étaient divisés en quatre ordres, noblesse, clergé, bourgeoisie et paysans. C'est en 1866 que le système des deux chambres a remplacé cette ancienne division. Esm., *Droit const.*, p. 57. Dareste, *op. cit.*, II, p. 39 et 42.

(5) Constitution norvégienne du 4 novembre 1814, art. 73 modifié. Dar., *op. cit.*, II, p. 122.

(6) Constitution danoise de 1849 révisée en 1866. art. 29 s., Dar. *op. cit.*, II p. 9 s.

Le Statut sarde, du 4 mars 1848, devenu, par son extension aux pays successivement annexés, la Constitution du royaume d'Italie, établissait un Sénat au-dessus de la Chambre des députés (1). Il y en a toujours eu un, après la tentative de 1812, dans les nombreuses constitutions espagnoles qui se sont succédé et remplacées les unes les autres en 1834, 1837, 1845, 1857, 1859, et enfin 1876 (2). A l'imitation des Cortès espagnoles, celles du Portugal comprennent pour Sénat une Chambre des pairs (3).

Malgré son adhésion à l'idée que l'existence de deux Chambres rend moins précise l'expression de la volonté nationale, la Constitution fédérale suisse de 1848, et la revision de 1874, ont cependant divisé l'assemblée fédérale en deux sections, le Conseil national et le Conseil des Etats, image affaiblie, mais encore reconnaissable, de la Chambre des représentants et du Sénat américains (4).

(1) Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 33. Dar., *op. cit.*, I, p. 603.

(2) Constitution de la monarchie espagnole du 30 juin 1878, art. 19 ss. Dar., *op. cit.*, I, p. 623, ss. Annuaire de législation étrangère (1878), notice sur la loi du 8 février 1877.

(3) Charte constitutionnelle portugaise du 29 avril 1866, art. 14, 39 ss. Dar., *op. cit.*, I, p. 641 s.

(4) Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874, art. 71 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 500.

Au fur et à mesure qu'ils entraient dans la voie constitutionnelle, les différents pays de l'Allemagne tiraient de leurs institutions antérieures ou de leurs éléments sociaux une Chambre haute s'ajoutant à la Chambre populaire pour composer leur Landtag. Telle est la Prusse, depuis 1850, grâce à sa Chambre des seigneurs opposée à sa Chambre des députés (1). Une institution analogue existe depuis 1871, et même depuis 1866, dans l'empire fédéral allemand (2). Malgré la nature toute spéciale du Bundesrath ou Conseil fédéral, à certains égards il n'en répond pas moins, dans la constitution, à ce qu'est le Sénat aux Etats-Unis, et le Conseil des Etats en Suisse.

Enfin, ralliée la dernière en Europe au principe constitutionnel moderne, l'Autriche-Hongrie ne s'est pas écartée, en l'appliquant, du type désormais consacré. Dans les deux pays dont la réunion constitue le système du dualisme, chaque Parlement, Diète de Hongrie et Reichsrath autrichien, possède, en regard d'une autre particulièrement populaire, sa Chambre haute établie sur une base d'ailleurs différente, la première avec la Table des

(1) Constitution prussienne du 31 janvier 1850, art. 62 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 190.

(2) Constitution de l'empire allemand du 18 avril 1871, art. 6 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 155 s.

Magnats (1), le second avec la Chambre des Seigneurs (2).

En dehors de l'Europe, les pays neufs constitués à l'image de l'ancien monde lui ont pris cet exemple ou emprunté cette tradition. La Constitution fédérale américaine a inspiré, non-seulement tous les Etats particuliers de l'Union (3), mais encore la plupart des Républiques-fédérales et même unitaires du centre et du sud ; et, particularité bien caractéristique, quelques-unes de celles qui avaient sacrifié au préjugé contraire (4),

(1) Hongrie. Loi 7 de 1885, modifiant l'organisation de la Chambre des magnats. Dar., *op. cit.*, I, p. 447. Annuaire de législation étrangère, 1885, (1886), p. 241.

(2) Autriche. Loi constitutionnelle du 26 février 1861. Loi du 21 décembre 1867 sur la représentation de l'empire, modifiant la précédente. Dar., *op. cit.*, I, p. 395 s.

(3) Constitution de Pennsylvanie, du 16 décembre 1873, chap. II, art. 1. Dar., *op. cit.*, II, p. 413, etc. V. Perley Poore, *The federal and state constitutions*, 2^e édition, Washington, 2 vol. in-4°, *passim*.

(4) Constitution du Mexique du 12 février 1257, modifiée le 13 novembre 1874, art. 51 s. Dar., *op. cit.*, II, p. 467. Constitution du Chili de 1833, révisée en 1874. Anal. dans Dar., *op. cit.*, II, p. 513, Annuaire de législation étrangère. Constitution de la nation Argentine du 25 septembre 1860, art. 36 et 46 ss. Dar., *op. cit.*, II, p. 527. Constitution de Mendoza du 15 décembre 1894, art. 6, Annuaire de législation étrangère 1894 (1895), p. 1078. Constitution des Etats-Unis de Venezuela du 21 juin 1893, art. 26 s, Annuaire de législation étrangère, 1893 (1894), p. 824 s. Constitution brésilienne du

Mexique, Equateur, Pérou, Bolivie, sont revenus enfin au type consacré. La constitution anglaise, adaptée aux circonstances nouvelles, est le modèle qu'ont suivi plutôt les colonies de l'empire britannique dotées d'un parlement propre : la confédération du Dominium canadien (1), la confédération toute récente de l'Australie, la colonie du Cap. Enfin, la plupart des provinces particulières de ces différents Etats, conservant au-dessous de l'Etat fédéral leur organisation locale, l'ont établie selon le système dualiste. Dans l'Extrême-Orient, même le Japon, copiste, jusqu'au bout, du monde occidental, a divisé en deux parties sa diète impériale (2), par la constitution du 11 février 1889 ; et il y avait également deux assemblées dans la constitution toute platonique par laquelle la diplomatie européenne essaya de régénérer la Turquie en 1876 (3).

Il ne demeure ainsi qu'un petit nombre de pays

4 février 1891, art. 12 s. Annuaire de législation étrangère, 1894 (1895), p. 999, Cf. Constitution des îles Hawai. Econ. français du 12 janvier 1904,

(1) Acte concernant l'Union du Canada, de la Nouvelle-Ecosse. etc., du 29 mars 1867, art. 21 s. Dar., *op. cit.*, II, p. 319 s. Lettres patentes du 23 mai 1850 et ordre du Conseil du 11 mars 1853, analysé dans Dar., *op. cit.*, II, p. 610.

(2) Constitution japonaise du 11 février 1888, art. 33 s. Dar., *op. cit.*, p. 297.

(3) Constitution ottomane du 23 décembre 1876. Ubicini, La Constitution ottomane du 7 zilhildje 1293. Paris, 1877.

constitutionnels dont l'organisation politique ne fasse aucune place à une chambre haute. Encore ce nombre tend-il plutôt à diminuer. On peut les ramener à deux espèces : 1^o de petits pays dont l'étendue restreinte semble appeler une simplification des formes constitutionnelles, comme les cantons Suisses, la Serbie, jusqu'à la revision royale de 1901, le grand-duché du Luxembourg, et même la Grèce, dont le parlement a d'ailleurs contenu deux chambres jusqu'en 1864; auxquels il faut ajouter quelques colonies anglaises du Dominium canadien subordonnées à un Etat fédéral dont elles sont parties intégrantes : l'Ontario, la Colombie britannique (1); 2^o de grands Etats, mais soumis momentanément à des influences révolutionnaires et qui craignent de constituer, dans une chambre haute soit un refuge aux derniers débris d'une caste supérieure ou d'une aristocratie supprimées, soit un obstacle, ou tout au moins une cause de lenteur, à des changements radicaux et réputés urgents dans les lois et les institutions. Le modèle le plus remarquable en est donné par la France de 1791 et même de 1848. Mais pour les

V. notice dans Dar., *op. cit.*, II, p. 297 s, Annuaire de législation étrangère, 1876 (1877), p. 707,

(1) Ex. Etat des Andes, dans les Etats-Unis de Venezuela, Annuaire de législation étrangère, 1894 (1895), p. 873 s.

uns comme pour les autres, l'effet, ainsi que la cause, ne forme qu'une exception.

Cette généralité des chambres hautes s'explique par l'objet et l'utilité de l'institution. Non seulement son existence peut se légitimer par des causes historiques, comme en Angleterre et même en Hongrie, où elle est le résultat d'une longue évolution. Mais, même en dehors de cette raison toute puissante, elle répond à des besoins variés qui se retrouvent dans les pays les plus dissemblables où elle a été introduite par un dessein réfléchi. Sans doute, elle semble faire double emploi avec l'assemblée législative par excellence ou seconde chambre, tirée plus directement du corps de la nation. Mais, en réalité, nulle part son rôle n'est identiquement le même que celui de l'autre chambre. D'une manière générale, elle a pour fonction de garantir à la loi des qualités jugées indispensables. Seule, la manière dont ce résultat est assuré varie avec les temps et les conditions historiques. A cet égard, on peut distinguer trois catégories de pays dans chacune desquelles la chambre haute, indépendamment de son utilité universelle, a une raison d'être spéciale qui réagit sur son organisation et en particulier sur son mode de recrutement.

1° Les plus anciens sont les pays où une grande part est encore assurée aux influences aristocrati-

ques et aux éléments supérieurs de la société, comme l'Angleterre au XVIII^e siècle. La nécessité d'une assemblée supérieure, pour la conservation de la constitution existante, a été remarquablement mise en lumière par Montesquieu dans le célèbre chapitre de l'Esprit des Lois où il présente le tableau idéal et fait l'éloge de la constitution anglaise. Pour lui, le pouvoir législatif appartient à la nation, ou plutôt à ses représentants. Mais comme le peuple serait tenté d'en abuser pour tout envahir, en annulant les autres pouvoirs par ses lois, il faut que ses usurpations puissent être arrêtées. Ce sera affaire au corps des nobles, ainsi que Montesquieu appelle la chambre des pairs, dont le concours, comme celui du roi, sera nécessaire au vote de la loi, et qui le refuseront si cette loi est attentatoire à leurs droits et à leur situation légitime (1). Cette pensée est celle qui expliquait la chambre des pairs française de la Restauration et à laquelle répondent encore, de nos jours, la

(1) Montesquieu : Esprit des Lois, liv. XI, chap. VI. De la Constitution d'Angleterre. « Il y a toujours dans un Etat des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs, mais s'ils étaient confondus parmi le peuple... la liberté commune serait leur esclavage... parce que la plupart des résolutions seraient contre eux... Ainsi la puissance législative sera confiée... au corps des nobles et au corps... choisi pour représenter le peuple. » Œuvres compl., éd. Lefevre. Paris, 1835, gr. 8°, p. 264.

chambre des seigneurs, en Prusse, celle de la constitution autrichienne de 1867, et la Table des magnats réorganisée en Hongrie par les constitutions de 1848 et de 1867.

2° Une catégorie analogue à la précédente est produite par les pays à constitution fédérale. Ici encore, c'est une prérogative que la haute Chambre est appelée à défendre contre les actes de l'assemblée plus particulièrement populaire. Seulement, cette prérogative n'est pas la même; ce n'est plus l'intérêt d'une classe, ce sont les droits individuels des Etats. De même que la population, abstraction faite des Etats, est représentée dans la Chambre basse, de même les Etats, abstraction faite de la population, sont représentés dans la Chambre haute. Chaque catégorie d'intérêts, ceux de la centralisation et ceux de l'autonomie, se trouvant ainsi avoir son expression légitime, il ne sera adopté de lois que celles qui satisferont à l'une et à l'autre. La Constitution des Etats-Unis offre le premier modèle de cette organisation. Elle a été imitée par la Suisse. Tout en assurant l'hégémonie de la Prusse, l'empire allemand repose sur le même principe.

3° Aucune de ces raisons ne s'applique à la troisième catégorie, c'est-à-dire aux pays démocratiques et unitaires. Prenant l'égalité pour base de leur Constitution, ils ne reconnaissent aucune aris-

locratie dont il y aurait lieu de faire respecter les privilèges ; formant chacun un tout homogène, ils n'admettent, en fait de divisions, que des circonscriptions administratives dont le pouvoir central, dont elles sont une émanation, règle souverainement les limites et l'importance. On a bien pu y découvrir une opposition entre les intérêts du capital et ceux du travail pour donner à chacun sa représentation, au premier dans la Chambre haute, et au second dans la Chambre populaire. Mais si cette conception semble avoir reçu de la pratique une certaine réalisation dans plusieurs Etats de l'Australie, tels que le gouvernement de Victoria (2), où les grands propriétaires forment surtout la Chambre haute et le suffrage universel désigne la Chambre basse, il est loin d'en être ainsi partout. Dans les pays qui appartiennent plus ou moins à cette catégorie, Belgique, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Italie, France, à partir de 1830, les distinctions sociales ne se traduisent par aucune distinction politique en dehors du cens, de moins

(1) J. Bryce, *The american commonwealth*. Londres, 1888, 3 vol. 12. P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, 2^e édit., Fribourg, 1888 s., 2 volumes.

(2) 2^o C'est ainsi que l'un des théoriciens de cette constitution, le professeur Jenks, y justifie l'existence d'une Chambre supérieure. R. Jenks, *The government of Victoria (Australia)*. London, 1891, p. 379.

en moins exigé. Mais il reste à une Chambre haute, dans ces pays, une raison d'être commune aux trois classes.

Cette utilité, c'est d'assurer une plus complète maturité et, par suite, une plus grande perfection aux résolutions législatives. Il peut s'y en ajouter d'autres, telle que de fournir sa plus haute expression à l'autorité judiciaire par l'institution d'une cour suprême de justice. Mais cette seconde utilité n'est pas toujours admise, tandis que la première a, au contraire, un caractère absolument général. Il y a deux manières, pour une Chambre haute, de remplir cette fonction. Ou bien, comme dans les Constitutions françaises de l'an III (1) et surtout de l'an VIII (2) et de 1852 (3), elle n'est juge que de la valeur générale et de la constitutionnalité des lois, et, dans ce cas, son rôle se borne à les accepter ou à les rejeter en bloc. Ou bien, comme presque partout ailleurs maintenant, elle peut aussi en apprécier l'opportunité, et, alors, jouissant du

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art. 94 ss,

(2) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 21. « Le Sénat maintient ou annule tous les actes qui lui sont déterés comme inconstitutionnels. »

(3) Constitution du 11 janvier 1852, art. 25 et 26. « Le Sénat s'oppose à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteintes à la Constitution », etc., et préambule « le Sénat... remplit dans l'état le rôle indépendant, salulaire et conservateur des anciens parlements. »

droit d'amendement et d'initiative, elle possède, sauf en matière financière, la même compétence que l'autre Chambre. Dans l'un comme dans l'autre cas, c'est, avant tout, un contrôle supérieur qu'elle se trouve appelée à réaliser. Son utilité fait maintenir les Chambres hautes dans les Constitutions où les deux premières causes commencent à s'affaiblir, et les fait établir dans celles où ces causes n'ont pas existé.

Toutefois, cet intérêt commun ne suffit pas pour étendre à toutes les Chambres hautes un caractère uniforme. On peut même affirmer que partout où existent les deux premiers et surtout le second, ce sont eux auxquels cette Chambre est surtout appelée à satisfaire. Aussi, ne saurait-elle être composée de la même manière dans les trois espèces de pays. Quelque soit la question que soulève le mode de recrutement, la solution en est nécessairement différente avec chacune d'elles. Amenés ainsi à en faire chaque fois la distinction, nous passerons rapidement sur les pays à constitution aristocratique ou fédérale pour insister particulièrement, au contraire, sur les autres. La raison n'en est pas seulement que c'est à la troisième catégorie qu'appartient la France actuelle. C'est aussi parce que c'est le type qui tend à prévaloir par les progrès du principe démocratique et la transformation, lente mais fatale, de toute organi-

sation fédérale qui ne se dissout pas en une organisation unitaire. Cette catégorie est d'ailleurs celle où les questions soulevées sont les plus nombreuses, et les solutions proposées ou imposées, les plus variées.

CHAPITRE II

Composition des Chambres hautes

I. Un premier effet produit par l'objet divers des Chambres hautes est la diversité de leur composition. De même qu'elles ne répondent pas au même but, elles ne sont pas constituées de la même manière. A les considérer dans leur ensemble, on y rencontre diverses espèces de membres, tantôt seules, tantôt combinées dans une même Chambre. La présence de chacune d'elles et son importance numérique, quand elle n'est pas à l'état isolé, sont déterminées par la nature différente de ces assemblées.

1° Les Chambres hautes qui sont demeurées le plus en rapport avec l'objet premier de leur création sont composées de membres héréditaires. C'est le cas de la première et de la plus illustre de toutes, la Chambre des pairs d'Angleterre. Quand elle commença à se distinguer de la Chambre des communes, le roi continuait à appeler ceux des hauts barons dont le concours et les conseils lui

semblaient particulièrement utiles. Comme c'était moins à leurs qualités personnelles qu'à l'importance de leur seigneurie, c'est-à-dire des intérêts représentés par eux, qu'ils devaient cette distinction, c'était toujours sur les titulaires de certaines seigneuries, quels qu'ils fussent, que tombait la préférence royale. Et l'habitude ne tarda pas à en faire pour eux un droit consacré. Comtés, duchés, apanages, évêchés et grandes abbayes envoyaient leurs possesseurs à la Chambre des lords (1). Les premières pairies constituées étaient donc territoriales. Il y en avait deux espèces : les laïques et les ecclésiastiques. Le caractère réel des unes et des autres s'accusait par la faculté reconnue à chaque lord de se faire représenter à la Chambre, sous la seule condition, de convenance plus que de principe, que ce fut par un autre Lord. Toutefois, une distinction s'établit entre elles au XIV^e siècle.

Les pairies ecclésiastiques ou spirituelles, bientôt très diminuées par la Réforme, conservèrent et ont gardé jusqu'à nos jours la territorialité de leur nature. Le pair de cet ordre est le titulaire

(1 Ex. assise de la foret (1134), *assisa domini régis... per consilium et assensum archiepiscoporum, episcoporum et baronum, comitum et nobilium Angliæ*, Stubbs, *Select charters*, p. 157.

de tel bénéfice, évêché ou abbaye avant la Réforme, évêché seulement à partir d'Henri VIII (1). Il obtient sa place à la Chambre haute en même temps que son siège épiscopal (2). Il perd son titre de lord en résignant ses fonctions d'évêque. En dépit de leur titre, c'est si bien à leur temporel que les lords spirituels doivent la pairie que c'est après leur investiture, et non après leur consécration, qu'ils en sont revêtus (3). La décadence du clergé anglican, depuis le xvi^e siècle, a un peu altéré ce principe, car il n'y a plus de constamment représentés que cinq évêchés, et les autres, plus nombreux (4), ne le sont maintenant qu'à tour de rôle, d'après l'ancienneté de leur titulaire en exercice. Toutefois, le principe de la territorialité n'en est pas moins réputé s'appliquer toujours aux pairies ecclésiastiques.

Tout autres, à partir du xiv^e siècle, sont au contraire devenues les pairies laïques. Elles sont désormais personnelles, parce que celui que le Roi

(1) Prynne, *Register*, p. 41. Selden, *Titles of honours* p. 115. Hallam, *Constitutionnal history*, I, p. 108, *apud* Franqueville, *Le Gouvernement britannique*, II, p. 190.

(2) Reports of the lords on the peerage, XIII, p. 393. — Franqueville, *op. cit.* II, 192.

(3) Franqueville, *op. cit.*, II, p. 192.

(4) Vingt-six en tout, Victoria. 32-33, ch. 42. Franqueville, *op. cit.*, II, p. 191, note 5.

appelle n'est plus nécessairement le possesseur d'une baronnie, constamment la même. En même temps, elles sont héréditaires, parce que c'est toujours l'héritier du lord défunt qui se trouve convoqué à sa place, et que cet appel finit par passer en droit au point de n'avoir plus besoin d'être renouvelé (1). Désormais, ce n'est donc plus une seigneurie, c'est une famille (2) qui se trouve représentée par chaque membre laïque de la Chambre haute. Jusqu'au xv^e siècle, ces familles appartenaient toutes à la noblesse féodale. Mais à partir de cette époque, l'ancienne aristocratie, anéantie sur les champs de bataille ou décimée sur les échafauds, a fait place à l'oligarchie foncière (3). Si l'habitude s'est introduite d'ouvrir la Chambre des lords aux grandes illustrations nationales et à leur postérité, la coutume subordonne l'acquisition de cette dignité à une situation pécuniaire

(1) Sir H. Nicolas, *The historic peerage of England*, p. XIX. Franqueville, *op. cit.*, II, 145.

(2) Edouard I (1272-1307) appelle un nombre moindre de barons, mais il passe en jurisprudence que toute personne convoquée une fois au Parlement, en qualité de pair, devait l'être aux Parlements suivants et laissait ce droit à son héritier. Stubbs, *Constitutional history*, n° 190. Cf. n° 751. T. III, p. 437. Franqueville, *op. cit.*, II, 61.

(3) Boutmy, *Le développement de la constitution et de la société civile en Angleterre*, 1887, in-48. Franqueville, *op. cit.* II p. 195. Hallam, *Constitutional history*, vol. IV, p. 160.

assez élevée pour permettre à son bénéficiaire de la soutenir. A cet élément essentiel s'ajoutent bien des lords élus, 16 pour l'Ecosse, à chaque législature, 28 pour l'Irlande, à titre viager (1). Mais ils sont désignés par leurs propres pairs, et cette combinaison a été imposée par les circonstances de l'union, qui, tout en impliquant la fusion des deux Parlements particuliers avec le Parlement anglais, ne permettait pas cependant de verser tout entière la Chambre des lords écossaise et la Chambre des lords irlandaise dans la Chambre des lords d'Angleterre. En dépit de ces quelques particularités, ce n'en est donc pas moins, encore de nos jours, malgré les progrès de l'évolution démocratique, la grande propriété foncière qui se trouve avant tout et surtout représentée dans la Haute chambre des trois Royaumes.

La même institution se retrouve dans tous les pays où la possession du sol est plus ou moins le monopole d'une classe, forme actuelle d'une caste aristocratique disparue, puissance considérable encore, sinon par des privilèges légaux, du moins par son influence sociale. La France en a offert un exemple temporaire dans la pairie héréditaire

(1) Acte d'union de l'Ecosse (1807), 6 Anne, chap. II, act. 23. *Adde* 10-11 Victoria ch. 52, etc. Pour l'Irlande, 39 et 40, Georges III, ch. 67

de la Restauration (1). En Prusse, la Chambre des seigneurs est composée en partie, aux termes mêmes de la constitution, de membres nommés héréditairement par le roi (2). Plus explicites encore sont les termes de la loi constitutionnelle autrichienne du 21 décembre 1867. Sont membres héréditaires de la Chambre des seigneurs, dit l'art. 3, les chefs majeurs des familles nobles indigènes qui possèdent d'importantes propriétés immobilières dans les royaumes et pays représentés au Reichsrath et auxquels l'Empereur confère héréditairement cette dignité (3). Continuation en plein XIX^e siècle de l'institution féodale, la Chambre des magnats hongroise avait conservé, jusqu'en 1885, l'organisation qui lui avait été donnée par la loi de Mathias II, de 1608. Tous les membres majeurs des familles princières, comtales et baronales y siégeaient par droit de naissance et sans aucune condition de cens, ce qui en élevait la composition à près d'un millier de personnes, dont la plus petite partie seulement assistait aux

(1) Charte du 10 juin 1814, art. 27.

(2) Constitution de la Prusse du 31 janvier 1850, art. 65 et 68, modifiés par la loi du 7 mai 1853. Ord. du 12 octobre 1854. Dar., *op. cit.*, I, p. 191.

(3) Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 modifiant la loi du 26 février 1861 sur la représentation de l'Empire, art. 3, Dar. *op. cit.*, I, p. 395.

sessions (1). Sans répudier le principe, la loi 7 de 1885 lui donne une forme plus précise en subordonnant l'exercice de ce droit à des conditions rigoureuses de richesse immobilière, et en imposant l'option à ceux des magnats qui, à un titre quelconque, avaient siège et vote à la législature d'un autre état autrichien (2). Telle quelle, la Chambre des magnats hongroise est, avec la Chambre des lords d'Angleterre, celle qui réalise le plus complètement le type d'une Chambre haute essentiellement aristocratique.

2° Des membres voyageurs composent encore souvent la plus grande partie des Chambres hautes. Indépendants par l'irrévocabilité et la perpétuité de leur fonction, ils ne la transmettent cependant pas à leurs héritiers.

On en rencontre, à côté des membres héréditaires, dans toutes les chambres à constitution aristocratique, sauf en Angleterre, où la couronne possède le droit d'en nommer, mais sans l'exercer effectivement (3). Il est tombé en désuétude précisé-

(1) Loi 7 de 1885 modifiant l'organisation de la Chambre des magnats. Dar., *op. cit.*, I, p. 447. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 241.

(2) Loi 7 de 1885, art. 2, Dar., *op. cit.*, I, p. 448. « Immeubles cadastrés sur le territoire de l'Etat hongrois imposés à la contribution foncière. . . pour 3,000 florins au moins, valeur autrichienne. »

(3) En 1856, l'un des barons de l'Echiquier fut créé baron

ment à l'époque où, sous l'empire de causes économiques autant que politiques, la société a interrompu sa marche séculaire vers l'état démocratique pour faire une halte prolongée dans le système oligarchique (1). Le seul pas véritable essayé dans cette voie est l'institution des lords légistes établis par la loi du 11 août 1876 (2). Ce n'est qu'un détour pour conserver à la haute assemblée son rôle traditionnel de cour suprême sans inconvénient pour la justice. Les fonctions judiciaires y sont réservées exclusivement à quatre membres choisis parmi les hauts magistrats et les avocats en renom, qui siègent à la Chambre des pairs et sont membres du Parlement comme leurs col-

Wensleydale pour le terme seulement de sa vie, afin de fournir une capacité judiciaire à la Chambre des lords, appelée par sa nature même, à remplir des fonctions de cette espèce. Sans contester le droit de la couronne, la Chambre décida, sur le rapport du comité des privilèges, que des lettres patentes pouvaient conférer une pairie viagère, mais non le droit de siéger et de voter au Parlement. Une loi spéciale dut intervenir pour l'établissement des pairs légistes. *Cases collected by the committee of privileges, 1856. Report of committee of. privileges, 1856, n° 18. Hansart, Parliamentary debates, 3^e série, p. 263. Apud Franqueville, op. cit., II, p. 157.*

(1) Boutmy, Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre, 1887, in-18. Annuaire de législation étrangère, 1887, notice.

(2) Victoria, 39 et 40, ch. 59, du 11 août 1876, sur la juridiction d'appel de la Chambre des lords, Annuaire de législation étrangère, 1876 (1877).

lègues, mais perdent cette qualité en abandonnant leur rôle spécial. Il n'y a là, en somme, qu'une fiction légale, comme le droit anglais en contient encore un si grand nombre (1). L'existence de semblables membres viagers est, au contraire, expressément consacrée dans les constitutions de la Prusse (2), de l'Autriche (3), et de la Hongrie (4).

Une Chambre haute composée exclusivement ou principalement de membres à vie représente une institution mixte et, par conséquent, d'un caractère plus ou moins transitoire. Elle se rencontre dans les pays qui ont conservé l'institution monarchique, mais où elle repose sur un fond unitaire et plus ou moins démocratique. C'est la forme qu'à prise, après la Révolution de 1830, la Chambre des pairs française (5). Un modèle d'abord partiel,

(1) Franqueville, *op. cit.*, II, p. 158. Cf. bill spécial sur les pouvoirs des lords légistes adopté par la Chambre des pairs le 18 février 1887. Annuaire de législation étrangère, 1887 (1888).

(2) Constitution de la Prusse du 31 janvier 1850, modifiée par la loi du 7 mai 1853, art. 65, 68. « La Chambre des seigneurs est composée de membres que le roi nomme avec droit héréditaire et à vie. » Sur les classes désignant les candidats à l'acceptation royale, v. ord. du 12 octobre 1854, Dar., *op. cit.*, I, p. 191.

(3) V. Loi constitutionnelle autrichienne du 21 décembre 1869, modifiant la loi de 1861, art. 5. Dar., *op. cit.*, I, p. 396.

(4) Loi 7 de 1885, art. 5. Dar., *op. cit.*, I, p. 449.

(5) Loi du 29 décembre 1831 modifiant la charte du 14 août 1830, art. 23.

puis plus complet, en avait été offert par les constitutions du premier Empire (1). Il a été reproduit plus complètement par le second, imitateur avoué, sur ce point comme sur presque tout le reste, du premier (2). Chaque fois qu'une monarchie consent des sacrifices au principe d'égalité, mais sans vouloir apporter trop de restriction à celui d'autorité, elle ne manque pas d'organiser une Chambre haute privée de l'hérédité, mais soustraite aux accidents d'une nomination ou d'une élection périodique. La preuve en est fournie par l'état même des pays dans lesquels ce mode de composition est adopté pour le Sénat ou la Chambre des pairs. Le principal est l'Italie, où la constitution sarde, octroyée en vue des agrandissements espérés et provoqués, présente un mélange savant de principes monarchiques et de concessions libérales exactement combinés à l'usage d'une royauté qui s'apprêtait à réaliser son extension par un appel aux forces révolutionnaires. On pourrait encore citer les colonies britanniques dont la constitution établie au XIX^e siècle a rompu avec les idées

(1) S. C. du 16 thermidor an X, art. 63. S. C. du 28 floréal an XII, art. 57.

(2) Constitution du 14 janvier 1852, art. 20, 2^e. Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 33. « Le Sénat se compose de membres nommés à vie par le roi en nombre illimité ». *Dar. op. cit.*, I, p. 603.

traditionnelles de la mère patrie (1). Au Canada notamment, c'est le gouverneur, représentant de la couronne, qui nomme les sénateurs, et cette nomination est faite à vie (2).

3° L'entrée à la chambre haute peut être attachée de droit à la possession d'une certaine qualité, ou à l'exercice de certaines fonctions. Cette qualité est, en principe, la parenté avec la famille régnante. Si les personnes de cette condition appartiennent à l'aristocratie, leur titre ne doit cependant pas être confondu avec celui des pairs et des nobles ordinaires, parce qu'il peut produire cet effet dans des constitutions égalitaires, quoique monarchiques. Quant aux fonctionnaires auxquels leurs titres donnent un droit analogue, ce sont naturellement les plus hauts de l'Etat. Par exemple, dans la France impériale ou constitutionnelle, les grands dignitaires de l'empire en l'an XII (3), les cardinaux, les maréchaux et les amiraux en 1852 (4); dans la constitution autrichienne, tous les archevêques et ceux des évêques qui ont rang de prin-

(1) Acte concernant l'union du Canada, . . . , de la Nouvelle Ecosse, etc., du 29 mars 1867, 30 Vict., ch. 3, art. 23 et 29. Dar., *op. cit.*, II, p. 314.

(2) S. C. du 28 floréal an XII, art. 57.

(3) S. C. du 28 floréal an XII, art. 57.

(4) Constitution du 14 janvier 1857, art. 20, 1°.

ces (1); d'après la loi hongroise de 1885 sur la Chambre des magnats, qui n'a fait ici qu'enregistrer une tradition antérieure (2), le comte de Presbourg, les deux gardes de la couronne, le président et le vice-président de la cour royale ou cour suprême, les principaux dignitaires ecclésiastiques des différentes communions chrétiennes, catholiques, réformées ou orthodoxes; en Portugal, les archevêques et évêques du royaume continental, dispositions reproduisant (3), quoique dans des circonstances différentes, l'institution des pairies spirituelles de la chambre des lords.

La raison de la règle est la même dans l'un et l'autre cas; c'est de relever encore, par le prestige attaché à la chambre haute, la situation donnée à ces personnes par leurs familles et leurs fonctions. Aussi, ce mode de recrutement s'associe-t-il toujours à un autre, et aucune Chambre haute n'est ainsi exclusivement recrutée. Par contre, ces membres de droit s'ajoutent aussi bien, dans les constitutions monarchiques, aux Chambres hautes viagères qu'aux chambres recrutées héréditaire-

(1) Loi du 21 décembre 1867, art. 4, Dar., *op. cit.*, I, p. 395.

(2) Loi 7 de 1885 sur la Chambre des magnats, art. 4 s., Dar., *op. cit.*, I, p. 447.

(3) Charte constitutionnelle du 29 avril 1826, art. 39 modifié par la loi du 21 juillet 1885, Dar., *op. cit.* I, p. 645, Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 351.

ment, Il y en avait en France sous les deux Empires avec des Chambres hautes dont les membres étaient électifs ou viagers (1). Il y en a en Autriche et en Hongrie, où ils sont en principe héréditaires (2). Il s'en trouve en Portugal où la Chambre des pairs a un caractère complexe, en partie élective, en partie désignée par le roi (3). L'évolution subie en Angleterre par l'institution des pairs spirituels les a fait effectivement, quoique non théoriquement, rentrer dans cette catégorie.

1° Enfin, une chambre haute peut comprendre des membres élus et à temps. Rapprochée de la seconde chambre par son principe, elle ne s'en distingue plus que par son objet et le détail de son organisation. Ce procédé est celui qui s'impose nécessairement dans les Etats qui ont perdu les éléments aristocratiques de leur société ou renoncé à la forme monarchique, c'est-à-dire, au XIX^e siècle,

(1) S. C. du 16 thermidor an X, art. 62 : « Les membres du grand conseil de la Légion d'honneur sont membres du Sénat. » : — S. C. du 28 floréal an XII « Le Sénat se compose : 1^o des princes français ; 2^o des titulaires des grandes dignités de l'Empire, »

(2) Lois du 26 février 1861 et 21 décembre 1867, art. 2. Dar., *op. cit.*, I, p. 395. Loi 7 de 1885 sur la chambre des magnats, art. 2 a. Dar., *op. cit.*, I, p. 447,

(3) Constitution portugaise du 26 avril 1826 modifiée par la loi du 24 juillet 1885, art. 39, pr. et § 2. Dar. *op. cit.*, I, p. 645, Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 351.

toutes les Républiques sans exception. En France il a été appliqué, dans la seconde partie de la Révolution, au recrutement du conseil des anciens (1) et même, de l'an VIII à l'an XII, à celui du Sénat conservateur (2). C'est ainsi qu'a été toujours désigné le Sénat américain (3). Ce moyen est encore celui de la constitution Suisse (4). On le voit même employé dans des pays monarchiques où la constitution a non-seulement répudié son caractère aristocratique, mais a encore réduit la part de l'autorité héréditaire du roi pour augmenter celle de la nation dans le gouvernement. La première chambre des Pays-Bas est recrutée exclusivement par l'élection (5). Il en est de même en Belgique, pays dont la constitution a fait de si nombreux emprunts à celle des Pays-Bas (6). Telle est aussi la règle en Suède

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art. 75 s.

(2) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 153. — S. C. du 16 thermidor an X, art. 61

(3) Constitution fédérale du 17 septembre 1787, chap. I, section 3, art. 1 s. Dar., *op. cit.*, II, p. 351.

(4) Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874, art. 50 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 501, Annuaire de législation étrangère, 1874 (1875), p. 445.

(5) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 82. Dar., *op. cit.*, I, p. 106.

(6) Constitution belge du 7 février 1881, révisée le 7 septembre 1893, art. 53 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 75, Annuaire de législation étrangère 1893 (1894), p. 372.

pour la première chambre du Riksdag (1) et en Norvège pour le Lagthing ou section supérieure du Storting, de même qu'en Roumanie pour le Sénat (2).

Membres héréditaires, viagers, de droit ou élus peuvent se trouver d'ailleurs associés dans une même assemblée. En s'ajoutant aux membres héréditaires, les membres de droit ou les membres désignés à vie n'en modifient pas la nature parce qu'ils sont toujours relativement peu nombreux. Mais il y a des chambres hautes véritablement composées parce qu'aucun élément prédominant ne leur donne un caractère tranché, mais qu'au contraire une part à peu près égale y est faite à tous ceux que nous venons de voir. En Espagne, le Sénat composé de 360 sénateurs l'est par moitié de membres de droit ou nommés à vie, et par moitié de membres élus (3). En Portugal, la chambre des Pairs comprend cent membres nommés à vie

(1) Loi organique du Riksdag suédois, art. 6 s. Dar., *op. cit.*, II, p. 79.

(2) Constitution norvégienne du 4 novembre 1814, art. 73 modifié par la loi du 24 avril 1869. Dar., *op. cit.*, II, p. 122.

(3) Constitution roumaine du 30 juin, 12 juillet 1866, art. 57 s., modifié par la loi du 8 juin 1884. Dar., *op. cit.*, II p. 223, Annuaire de législation étrangère, 1884 (1885), p. 682.

(4) Constitution espagnole du 30 juin 1873, art. 20 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 623, Annuaire de législation étrangère, 1873 (1874).

et cinquante membres électifs, sans compter quelques pairs de droit (1) ; en Danemark, il existe au Landsting, à côté des douze membres nommés à vie, cinquante-quatre membres élus (2).

II. Ce n'est pas seulement la qualité des membres composant une Chambre haute qui en fixe le caractère. C'est aussi leur nombre, grand ou petit, indéfini ou limité. Nombre et qualité, en effet, sont dans une relation étroite. Une chambre dont les membres ne peuvent dépasser un certain chiffre possède une consistance bien plus stable que celle dont la composition peut toujours être modifiée par de nouvelles désignations. Sous ce rapport, les Chambres hautes se répartissent en deux groupes bien distincts.

1° Il en est où le nombre de leurs membres peut être accru indéfiniment. C'est généralement la règle lorsqu'ils sont désignés, héréditairement ou à vie, par le chef de l'Etat. Elle se retrouve d'abord dans la constitution anglaise, et s'y explique tout naturellement par l'origine féodale de la Chambre des lords. Quand le Parlement n'était encore que la *curia*, le roi y appelait ceux des ba-

(1) Constitution portugaise du 29 avril 1826, art. 39, modifié par la loi du 24 juillet 1885. Dar., *op. cit.*, I, 645. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 351.

(2) Constitution danoise du 5 juin 1849, révisée le 28 juillet 1866, art. 69. Dar., *op. cit.*, II, p. 11.

rons dont il jugeait le concours nécessaire à ses desseins, et son choix n'était limité que par sa volonté et la considération de ses intérêts. Il continua à en être ainsi par tradition quand, avec la transformation progressive de la *curia* en Parlement, l'assistance à l'assemblée cessa d'être une lourde obligation pour devenir un droit précieux (1). Les pays dont la constitution, trouvant une base préparée, a pu s'établir sur le modèle anglais, lui empruntèrent cette règle comme tant d'autres règles du droit politique. Il en résulte, en effet pour le régime constitutionnel, une souplesse nécessaire au fonctionnement régulier du système parlementaire. Ce que produit, dans la chambre basse, la durée temporaire des fonctions, est remplacé dans la Chambre haute par l'augmentation numérique de ceux qui les exercent. Au droit de dissolution correspond la faculté de faire ce qu'on a appelé une « fournée de pairs. » En cas de conflit avec les chambres, le gouvernement a la ressource de modifier l'une aussi bien que de faire

(1) Cf. 1^o Report of the house of lords on the peerage, p. 300, 31. Henri VI, ch. II, 2^o Affaire du comte d'Arundel au Parlement de 1626. Hallam, Constitutional history, IV, p. 162. Franqueville, *op. cit.*, II, p. 150.

(2) Charte du 10 juin 1814, art. 27 : « La nomination des pairs appartient au roi. Leur nombre est illimité. » Charte du 14 août 1830, art. 23 modifié.

renouveler l'autre. Aussi la règle existe-t-elle dans la plupart des pays monarchiques qui ont organisé ou exercent le gouvernement de cabinet, la France de 1814 et de 1830, l'Autriche contemporaine (1), l'Italie, où la règle est expressément posée par l'art. 33 de la constitution (2). Moins nécessaire dans les autres, elle s'y applique cependant encore. En Prusse, où le régime représentatif n'a pas pris la forme parlementaire, aucune limitation n'est apportée au nombre des seigneurs choisis par le roi, héréditairement ou à vie (3). Seule la Hongrie, toujours en déliance à l'endroit de ce qui peut servir à éluder ses libertés, fait exception (4). Les nominations faites à vie par le roi, n'y peuvent dépasser cinq par an, et, en aucun cas, les membres ainsi désignés ne doivent s'élever au-dessus de cinquante.

2^o Dans d'autres pays, au contraire, le chiffre des sénateurs est rigoureusement limité. Il est pourvu aux sièges vacants; le nombre de ces sièges

(1) Loi constitutionnelle autrichienne modifiée, des 26 février 1862 et 21 décembre 1867, art. 3 s., Dar., *op. cit.* I, p. 895.

(2) Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 33. « Le Sénat est composé de membres nommés à vie par le roi en nombre illimité. » Dar., *op. cit.* I. p. 603.

(3) Constitution prussienne du 30 janvier 1850, art. 65-68 modifiés par la loi du 7 mars 1853. Dar., *op. cit.*, I, p. 191.

(4) Loi 7 de 1783 sur la chambre des magnats, art 5. « Le

ne peut être augmenté. Telle est la règle, quelque soit le mode de désignation, chaque fois que la Chambre haute représente des intérêts ou des droits précis, à chacun desquels il a fallu calculer sa part. Cela a lieu dans deux cas différents :

Le premier est celui où l'Etat est une confédération au sens large du mot, parce que la Chambre haute ou bien l'assemblée qui en joue le rôle y représente les intérêts de chaque Etat fédéré. Force est alors de leur donner un nombre de représentants immuable. Le chiffre en est de deux par chaque Etat particulier en Amérique, quelle qu'en soit la population, et sans même qu'une revision quelconque du pacte constitutionnel puisse le modifier (1). Il est également de deux par canton en Suisse, depuis 1848 (2). En Allemagne, où il ne pouvait être question d'assurer dans le Bundesrath la même représentation à un grand royaume, comme la Prusse, ou à de petites principautés, telles que Reuss ou Waldeck, les parties ont un total de voix en rapport avec leur

nombre de tous les magnats à vie ne pourra jamais dépasser cinquante. » Dar., *op. cit.*, I, p. 450. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 241.

(1) Constitution du 17 septembre 1787, chap. I, section 3, art. 1. Dar., *op. cit.*, II, p. 351.

(2) Constitution fédérale suisse du 20 mai 1874, art. 80. Dar., *op. cit.*, II, p. 501.

importance respective (1). Mais, proportionnel ou égal, il ne peut pas être modifié.

Le second cas est celui où la Chambre haute se recrute, en tout ou en partie, au moyen de l'élection, pour l'une ou l'autre des causes examinées précédemment. Ici encore, leur fixité numérique devient pour les membres de l'assemblée une règle impérative. Y permettre des modifications serait enlever au procédé son caractère essentiel, et n'aurait aucune raison d'être. Indiqué par la constitution ou par la loi, ce nombre se montait à deux cent cinquante pour les Anciens de l'an III, à cent pour les Sénateurs de l'an VIII (2). Il s'élève à la moitié du total des députés en Belgique (3), à cent cinquante en Portugal, sans compter les membres de droit (4), à trois cent soixante en Espagne (5), à soixante-six en Dane-

(1) Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871, art. 6. Dar., *op. cit.*, I, p. 155. Annuaire de législation étrangère, 1871 (1872), p. 234.

(2) Constitution du 5 fructidor an III, art. 82. Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 45.

(3) Constitution belge du 7 février 1831, révisée le 7 septembre 1893, art. 54. Dar., *op. cit.*, I, 75.

(4) Constitution portugaise du 29 avril 1826 modifiée par la loi du 24 juillet 1885, art. 39. Dar., *op. cit.*, I, p. 645. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 351.

(5) Constitution espagnole du 30 juin 1895, art. 20. Dar., *op. cit.*, I, p. 623.

mark (1), proportionnellement au nombre des électeurs en Suède (2), au quart du chiffre total des représentants en Norvège (3). Le Sénat français de 1875, recruté exclusivement par l'élection, est de trois cents membres, sans même que ce chiffre puisse être modifié, comme le nombre des députés, d'après les changements survenus dans la population.

(1) Constitution danoise du 5 juin 1849 et du 28 juillet 1866, art. 34. Dar., *op. cit.*, II, p. 10.

(2) Loi organique du Riksdag suédois du 22 juin 1866, art. 6 s. Dar., *op. cit.*, II, p. 79.

(3) Constitution du 4 novembre 1814, modifiée le 24 avril 1869, art. 73. Dar., *op. cit.*, II, p. 122.

CHAPITRE III

Les Electeurs

Quelle que soit la composition d'une Chambre haute, le recrutement a besoin d'en être assuré par l'organisation d'un mode déterminé. Celles-là mêmes dont les membres appartiennent où sont réputés appartenir à une noblesse de race dont l'origine se perd dans la nuit des temps, doivent être tenues au complet malgré les vides que l'extinction des familles y produirait. Avant que l'hérédité ne fonctionnât automatiquement, il a fallu une désignation initiale indiquant l'ancêtre dont le descendant sera de plein droit appelé à prendre son siège. Enfin, pour les autres membres, c'est périodiquement qu'il y a lieu de pourvoir à leur désignation. L'opération nécessaire dans ces trois cas est l'élection, au sens large et étymologique de l'expression, et l'électeur est celui qui choisit, de quelque manière que la désignation soit faite. A cet égard encore, les Chambres hautes tranchent

sur les Chambres basses, toujours alimentées par l'élection proprement dite, au sens restreint du mot.

1° Un premier procédé est la *cooptation*. Il suppose une chambre composée de membres viagers ou héréditaires, et ayant seulement besoin de réparer ses pertes accidentelles. L'électeur est alors la chambre elle-même. Ce procédé s'accommode parfaitement aux institutions aristocratiques, mais il a le tort de ne laisser aucun rôle au pouvoir gouvernemental, et, comme dans l'état actuel de l'Europe, il n'y a d'aristocratie que dans les monarchies, il ne peut guère être employé. Circonstance remarquable, il n'a fonctionné que deux fois, et c'est précisément dans un pays où le principe d'une égalité absolue entre les citoyens est la base fondamentale des institutions. Dans la constitution consulaire de l'an VIII, le Sénat conservateur, composé de quatre-vingts membres, après la formation d'un premier noyau par l'action du chef de l'Etat, devait se compléter lui-même, en choisissant d'ailleurs entre trois candidats présentés, l'un par le corps législatif, le second par le tribunat, et le troisième par le premier consul (1). Toutefois ce n'était que l'application au Sénat lui-même, du système qui consistait à faire de lui le grand élec-

(1) Constitution du 22 frimaire VIII art. 16 s.

leur. Elle ne devait pas survivre au remaniement de la constitution. En l'an X, où fut proclamé le Consulat à vie, la présentation n'est plus l'œuvre que du premier consul, qui peut même (1) directement nommer des sénateurs sous la condition que le nombre total n'en dépasse pas cent vingt. En l'an XII, date de la proclamation de l'Empire, la généralisation de la nomination directe fait supprimer le droit du Sénat(2). Le second essai appartient à l'histoire de la constitution actuelle de 1875. Sur les trois cent membres dont se compose la première chambre, un quart, soit soixante-quinze, devaient d'abord être élus par l'Assemblée nationale en personne, à titre viager, et, en cas de vacance, par démission ou autre cause, il était pourvu à leur remplacement par le Sénat lui-même(3). Ce système, destiné à maintenir quelque temps dans le Parlement nouveau l'influence des constituants, avait l'avantage plus permanent de l'ouvrir aux illustrations que leur nature d'esprit, leur situation ou leur passé ne portaient pas à affronter les hasards d'une élection populaire. Mais il était en trop visible contradiction avec l'esprit démocratique et la tendance éga-

(1) S. C. du 16 thermidor an X, art. 63.

(2) S. C. du 28 floréal an XII, art. 37.

(3) Loi constitutionnelle du 24-28 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, art. 1 et 5.

litaire pour subsister longtemps. La revision constitutionnelle de 1884 fit disparaître les inamovibles, réservant seulement les situations acquises, et étendant à leur siège, au fur et à mesure des vacances, le mode d'élection des autres sénateurs (1).

2° Quand les membre de la Chambre haute se recrutent par nomination directe, ce soin appartient naturellement au chef de l'Etat. C'est la règle tout indiquée des Etats monarchiques. Elle se justifie par la tradition historique et le rôle légitime du roi ou de l'empereur. Toutefois, l'uniformité des dispositions constitutionnelles dissimule souvent des pratiques différentes. Dans le pays où le chef de l'Etat a conservé un rôle personnel plus ou moins considérable, c'est lui effectivement qui procède à cette désignation, à charge seulement de tenir compte des conditions légales ou des convenances politiques. Dans le pays à gouvernement parlementaire, où les pouvoirs nominaux du monarque sont en réalité exercés par le cabinet, ce sont les ministres qui deviennent les véritables électeurs des pairs ou des sénateurs. Il est même des pays où cette pratique a été régu-

(1) Loi du 14 août 1884, portant revision partielle des lois constitutionnelles, art. 3. Loi du 9 décembre 1884, portant modifications organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des Sénateurs, art. 1 ss.

larisée et, à certains égards même, étendue. En Hongrie, pays monarchique, mais dans lequel le souverain théorique est, non le roi, mais la nation, il est expressément déclaré que le roi ne peut élever une personne à la dignité de magnat que sur la présentation du conseil des ministres (1). Si cette personne n'est pas un hongrois de naissance, pour que la dignité de magnat lui soit conférée à titre héréditaire, ce n'est plus par le roi, c'est par l'autorité législative elle-même que la désignation doit être faite (2).

3° Le procédé qui l'emporte de plus en plus est celui de l'élection proprement dite. Il n'est, en effet, aucune espèce de constitution avec laquelle il soit incompatible, tandis que le précédent ne se prête qu'aux constitutions monarchiques. Mais, par la généralité même de son emploi, il est appelé à revêtir des formes et à suivre une procédure variées, comme la situation constitutionnelle où il se ren-

(1) Loi 7 de 1885, art. 2, c. « Sont membres de la Chambre des magnats les citoyens hongrois de naissance à qui S. M. le Roi a conféré spécialement, sur la proposition du conseil des ministres, le siège héréditaire à la Chambre des magnats. » Dar., *op. cit.*, I, p. 448.

(2) Loi 7 de 1885, art. 2. « Les citoyens hongrois qui ne le sont pas de naissance, ne peuvent être investis du droit de siéger à la Chambre des magnats sur la proposition du Conseil des ministres que par voie législative. » Dar., *l. c.* I, p. 448.

contre. Ici, la distinction fondamentale est celle des pays à constitution fédérale et des pays à constitution unitaire. C'est les derniers dont nous aurons plus particulièrement à nous occuper.

1° Dans les pays à constitution fédérale, où la haute assemblée représente les états particuliers considérés comme personnes publiques, l'élection appartient naturellement à ces états, mais les organes à qui en est confiée la fonction ne sont point partout uniformément les mêmes.

Aux Etats-Unis, les sénateurs, conformément à la volonté même de la constitution fédérale, sont choisis par la législature de chaque état. Cette législature (1) organisée partout sur le modèle du congrès de Washington, se compose, comme lui d'une Chambre des représentants et d'un Sénat, nécessairement peu différent de l'autre chambre. C'est elle à qui il appartient de régler le temps, le lieu et le mode d'élection. Mais le congrès a le droit de se substituer à ces législatures, et, sauf en ce qui concerne le lieu, de modifier ou de remplacer par une loi les règlements particuliers (2). En vertu de cette faculté, un acte fédé-

(1) Constitution du 17 septembre 1787, chap. I, section 3, art. 1 s. Dar., *op. cit.* II, p. 351.

(2. Constitution du 17 septembre 1787, chap. I, section 4, art. 1, Dar., *op. cit.*, II, p. 352.

ral du 25 juillet 1866 a établi pour les sénateurs un mode et une procédurs d'élection uniformes (1).

En Suisse, au contraire, toute liberté est laissée aux cantons, par la constitution fédérale, pour la désignation des membres du Conseil (2). Aussi, le procédé n'est-il pas uniforme. Plusieurs d'entre eux, à l'instar des Etats-Unis, attribuent cette fonction à leur législature, c'est-à-dire au grand Conseil. Ce sont les cantons où a prévalu le régime représentatif, Berne, Genève, le Tessin, Fribourg, etc. (3).

D'autres, au contraire, par une application plus complète du principe démocratique, la confient aux seuls électeurs. Tels sont naturellement les pays à Landsgemeinde : cantons primitifs, plus Glaris et Appenzel, où le peuple exerçant directement sa souveraineté choisit lui-même ses magistrats et, à plus forte raison, ses représentants (4).

(1) Statuts revisés, titre II, chap. 4, Dar., *op. cit.*, II. p. 352, note 4.

(2) Constitution fédérale du 29 mars 1874, art. 80, Dar., *op. cit.*, II. p. 501.

(3) Constitution pour le canton de Berne, du 31 juillet 1846, art. 27, IV, « Le grand Conseil a pour attributions la nomination des députés à la diète fédérale. » Dar., *op. cit.*, I, p. 524. — Constitution de la République du canton de Genève, du 24 mai 1847, art. 63. « Le grand Conseil nomme les députés. » Dar., *op. cit.*, II, p. 582.

(4) Pandectes françaises. V° Suisse.

L'électeur est l'assemblée générale des habitants. Mais il en est encore ainsi dans la plupart des autres, tels que : Bâle, Zurich, Thurgovie. Il n'y a pas alors d'assemblée générale, mais on procède au vote, selon la forme ordinaire, par un scrutin ouvert dans chaque commune (1).

Dans l'Empire allemand, confédération de vingt-quatre Etats, grands et petits, c'est encore chacun d'eux qui choisit ses représentants au Bundesrath. Mais la nature de cette assemblée, représentation diplomatique plus que véritable Chambre haute, celle des Etats représentés, tous monarchiques, sauf les trois villes de Lubeck, Brême et Hambourg, fixe d'une autre manière le mode de désignation. Elle est en principe l'œuvre du Pouvoir exécutif. Ce n'est que dans les trois petites Républiques qu'il y a une élection proprement dite (2).

2° Si le pays est de nature unitaire, les circonscriptions administratives entre lesquelles il se divise pour les besoins du gouvernement local ne peuvent servir que de cadre aux élections. L'orga-

(1) Pandectes françaises. V^e Suisse.

(2) Deeke ; Die freie und hansestadt Lübeck, 4^e édit., 1881. Constitution de Hambourg du 13 octobre 1879, art. 22. « Le Sénat nomme les représentants de l'Etat auprès des autres Etats et au Conseil fédéral (Bundesrath) de l'Empire. » Dar., *op. cit.*, 1, p. 327.

nisation en est donc établie directement sur les différents intérêts appelés à trouver leur défenseur dans une Chambre haute : intérêt communal ou provincial, intérêt du capital, intérêt général même, exigeant les meilleures conditions possibles à l'élaboration de l'œuvre législative. Comme une même part n'est point faite à tous, et que le respect n'en est pas nécessairement assuré partout de la même manière, de nombreuses variétés se présentent ici nécessairement.

1° Il est possible que l'élection de la Chambre haute soit confiée aux mêmes électeurs que l'élection de l'autre chambre. C'est ce qui arrive dans les pays d'un esprit démocratique très avancé et surtout particulièrement pénétrés du principe égalitaire, où il répugne de ne pas accorder les mêmes droits à tous les citoyens. La première chambre ne se distingue alors de la seconde que par une procédure différente d'élection, par des exigences spéciales d'éligibilité ou encore par des particularités d'organisation. C'est ainsi qu'était élue la plus ancienne chambre haute française, c'est-à-dire le conseil des anciens de l'an III (1). Il en est de même dans les constitutions particulières des Etats de l'Union américaine, différents sur ce

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art. 44 s., 82 s.

point de l'Etat fédéral (1). La constitution belge de 1831, quoique établie sur la base censitaire, ne reconnaissait qu'une seule catégorie d'électeurs pour les deux chambres, ne faisant de différence que dans les conditions exigées des élus (2), mais ce principe a été abandonné à la revision récente de 1893 (3). De même, en Danemark, la partie élue de Landsting est désignée de la même manière que le Folkething (4). Telle est également la règle de ceux des cantons suisses où les membres du conseil des Etats sont choisis directement par les citoyens (5).

2° Si le droit public du pays n'est point hostile au régime censitaire, il est tout naturel que ce système soit appliqué avec des exigences plus

(1) Constitution de Pennsylvanie du 16 décembre 1873, chap. III, art. 3. « Les sénateurs sont élus pour le terme de quatre ans et les représentants pour le terme de deux ans. Dar., *op cit.*, II, p. 413.

(2) Constitution belge du 7 février 1831, art. 53. « Les membres du Sénat sont élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la chambre des représentants. » Dar., *op. cit.*, I, p. 75.

(3) Loi du 7 septembre 1893, revisant la constitution antérieure. Annuaire de législation étrangère, 1893 (1894), p. 372.

(4) Constitution du 5 juin 1849 révisée le 28 juillet 1866, art. 35. Dar., *op. cit.*, II, p. 10.

(5) Voir *sup.* p. 50.

grandes aux électeurs de la Chambre haute qu'aux électeurs de l'autre chambre. Cependant, il reste d'un emploi assez rare, parce que l'élection des sénateurs est surtout établie dans les pays démocratiques et que, dans ces pays, la tendance est de supprimer toute distinction entre les citoyens. Il s'en rencontre cependant un certain nombre d'exemples. Il suffit pour être électeur à la Chambre des députés roumaine, au moins dans le dernier des trois collèges établis, de payer à l'Etat un impôt direct, si faible qu'il soit, et proportionnellement pour les deux autres. Au contraire, en dehors des « capacités » ou des notables dispensés de payer un cens, nul ne peut concourir à l'élection des sénateurs s'il ne justifie au moins d'un revenu de 800 francs pour figurer dans le second collège, et de 2.000 francs pour appartenir au premier (1). La constitution espagnole du 30 juin 1876, qui fait une certaine part à l'élection dans le recrutement de la Chambre haute adjoint aux corporations de l'Etat, qui constituent les électeurs, tous les plus imposés (2). Une

(1) Constitution roumaine du 30 juin 1866, révisée en 1879 et 1884, art. 61 modifié par la loi du 8 juin 1884. Dar., *op. cit.*, II, p. 221.

(2) Constitution de la monarchie espagnole, du 30 juin 1876, art. 20. « Le Sénat se compose : 1° de sénateurs de droit ; 2° de sénateurs nommés à vie par la couronne ; 3° de

loi organique du 8 février 1877 en a, conformément à la constitution, déterminé le rôle (1). Ils s'adjoignent aux municipalités pour nommer les délégués qui représentent ces dernières au collège électoral. Un système similaire fonctionne dans la constitution portugaise de 1826, réglé d'ailleurs par une loi organique du 24 juillet 1885 (2), et largement inspiré de la loi espagnole. Sur 50 pairs élus, 45 le sont par un collège spécial ou collège de district, dans lequel figurent à côté des députés et des délégués de la junte locale, des délégués des collèges municipaux, et ces collèges municipaux sont composés, pour partie seulement, des conseillers, et, pour le reste des 40 plus imposés à

sénateurs élus par les corporations de l'Etat et les plus fort imposés » Dar., *op. cit.*, I, p. 623.

(1) Loi électorale du Sénat du 8 février 1877, art. 2. « Les cent cinquante sénateurs seront choisis par les députations provinciales et les délégués que doivent nommer les municipalités et les plus imposés des communes. » art. 25. « Chaque année les municipalités formeront et publieront les listes de leurs membres et d'un nombre quadruple d'habitants de la commune qui seront le plus imposés au rôle des contributions directes, sans tenir compte de ce qu'ils paient en d'autres lieux. » Annuaire de législation étrangère. 1877 (1878), p. 429.

(2) Charte constitutionnelle du Portugal, du 29 avril 1826, art. 39 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 645. Loi du 24 juillet 1885 modifiant divers articles de la Charte constitutionnelle. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 35.

l'impôt foncier, et des 40 plus imposés à l'impôt mobilier. D'après la constitution danoise de 1894, révisée en 1866, il s'adjoint aux électeurs définitifs du Landsting, dans chaque circonscription électorale, les électeurs des campagnes qui ont payé l'année précédente les impôts les plus élevés à l'Etat ou à la commune du bailliage (1).

Qu'il y ait ou non des conditions différentes de cens ou de fortune pour les deux électors, ils peuvent encore se distinguer à un autre point de vue : l'établissement d'un nombre différent de degrés dans le suffrage. Des pays, comme la France de l'an III, admettent le suffrage à deux degrés pour l'une et l'autre Chambre (2). Mais il en est aussi qui réservent ce système au recrutement de la haute Chambre, tandis que la Chambre basse est, au contraire, le produit du suffrage direct. L'élection des cinquante pairs du Parlement portugais se fait partiellement au même suffrage indirect, d'après l'art. 39 § 6 de la Constitution modifiée par la loi du 24 juillet 1885 (3). En Danemark, c'est le suffrage à deux degrés qui

(1) Constitution danoise du 5 juin 1849, révisée le 26 juillet 1866, art. 37. Dar., *op. cit.*, II, p. 40.

(2) Constitution du 5 fructidor an III, art. 17 ss. et art. 82 s.

(3) Charte constitutionnelle du 29 avril 1826, art. 39. § 6, et loi modificatrice du 24 juillet 1885. Dar. *op. cit.*, I, p. 616, et Annuaire de législ. étrangère, 1885 (1886), p. 351.

est établi. Les électeurs ordinaires se réunissent dans les paroisses ou dans les villes pour procéder à la nomination de ceux du second degré. Et ces derniers seuls, soumis à des conditions de fortune plus sévères, désignent les membres du *Laudsting* (1).

Une pratique fréquente consiste à employer, pour l'élection des sénateurs, des électeurs définitifs également élus, mais en vue d'un but différent. Ce système ne doit pas être confondu avec celui de l'élection ordinaire, même établie à deux ou plusieurs degrés. Tous deux sont en opposition avec le procédé de l'élection directe, mais, à part ce trait commun, ils se distinguent l'un de l'autre par la nature des électeurs définitifs. Dans le premier, ces électeurs définitifs sont choisis exclusivement pour désigner eux mêmes les membres de la haute Chambre, et, une fois cette mission remplie, ils n'ont à jouer aucun autre rôle. Dans le second, au contraire, ces mêmes électeurs définitifs, nommés d'abord pour un tout autre objet, sont employés, à raison même de cet objet, mais à titre exceptionnel, à la désignation des membres électifs de l'Assemblée supérieure. Les collèges électoraux ainsi constitués,

(1) Constitution danoise du 5 juin 1849, et du 28 juillet 1866, art. 34, 36, 37. *Dar., op. cit.*, II, p. 10.

sont en général formés par des Assemblées locales ou particulières : conseils provinciaux, conseils municipaux, corporations diverses. Le système qui leur confie l'élection des sénateurs présente une certaine analogie avec celui des pays fédéraux. Dans les deux catégories de pays, ce sont des intérêts collectifs, déjà personnifiés par ces Assemblées, qui sont surtout représentés à la Chambre haute. La grande différence est que la défense de ces intérêts ou de ces droits n'a pas la même force dans l'une et l'autre. Dans les Etats fédéraux, les Etats particuliers forment les membres mêmes de l'association politique, et leur place dans l'ensemble a un caractère constitutionnel strict. Dans les pays dont nous parlons, les corporations et personnes publiques sont une création de la loi et peuvent être modifiées par elle. Ces pays n'en constituent pas moins un type intermédiaire entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire, et, pour la plupart même, sont d'anciennes confédérations où l'autonomie de chaque partie s'est conservée partiellement par la reconnaissance de très larges libertés locales.

Aux Pays-Bas, la première Chambre surtout continue les anciens Etats des Provinces-Unies, dont on peut dire qu'elle est l'image encore reconnaissable. Les membres en sont choisis par les Etats provinciaux, en proportion de la popula-

tion (1). La Belgique, séparée de la Hollande, ne reproduit pas ce système dans sa Constitution de 1831 (2); mais elle y revint partiellement à la revision de 1893. Une partie des sénateurs est élue directement par les électeurs ordinaires, mais l'autre partie est désignée par les Conseils provinciaux, à peu près semblables en Belgique et en Hollande, et, pour les mêmes causes historiques, également selon le nombre des habitants, depuis deux jusqu'à quatre par provinces (3). On peut rapprocher du système hollandais le système de la Suède, réglé à nouveau par la loi organique du 22 juin 1866. En principe, ce sont encore les Conseils provinciaux qui élisent la Chambre haute; seulement, les villes qui n'y sont pas représentées participent à l'élection par leurs conseils municipaux (4). Il y a un membre pour chaque fraction complète de 30,000 hommes. La différence ne consiste donc que dans une addition qu'exigent les particularités de l'organisation locale.

Tout autre est la pratique de la Norvège. C'est

(1) Constitution des Pays Bas, du 30 novembre 1887, art. 82. Dar., *op. cit.*, I, p. 106.

(2) Constitution belge du 7 février 1831, art. 53 ss. Dar., *op. cit.*, I, p. 75.

(3) Annuaire de législation étrangère, 1893 (1894), p. 372

(4) Loi organique du Riksdag suédois, du 23 juin 1866, art. 66. Dar., *op. cit.*, II, p. 79.

encore une Assemblée déjà existante qui choisit la Chambre haute, mais cette Assemblée est le Storthing lui-même. A chaque session il prend un quart de ses membres pour constituer le Lagthing, les trois autres quarts composant la seconde Chambre ou Odelsting (1).

En Espagne, en Portugal et en Roumanie, ce ne sont plus seulement les intérêts locaux, ce sont les intérêts corporatifs et, par suite, sociaux, qui sont pris en considération. La partie électorale du Sénat espagnol est désignée par ce que l'art. 20 de la Constitution appelle les corporations de l'Etat (2). D'après la loi électorale du Sénat, du 8 février 1877 (3), ces corporations sont : le clergé, qui nomme neuf membres, les Académies, qui en désignent six, les dix universités, qui en élisent une chacune, les Sociétés économiques, qui ont droit à cinq, le reste des sénateurs de cette catégorie, soit 150, étant choisis par les députés provinciaux et les délégués municipaux, auxquels

(1) Constitution de la Norvège, du 4 novembre 1814, modifiée le 24 avril 1869, art. 73. « Le Storthing élit un quart de ses membres, qui composent le Lagthing, les trois autres quarts forment l'Odelsting. » Dar., *op. cit.*, II, p. 122.

(2) Constitution espagnole du 30 juin 1876, art. 20. « Le Sénat se compose... 3^e de membres élus par les corporations de l'Etat. » Dar., *op. cit.*, I, p. 623.

(3) Loi du 28 février 1877, Annuaire de législation étrangère, 1877 (1878), p. 429.

nous avons vu que se joignaient les plus imposés, en nombre quadruple. La Constitution portugaise et la loi organique du 24 juillet 1885 s'inspirent de la même idée, Sur les cinquante pairs élus, 45 sont nommés par les districts administratifs, dans chacun desquels fonctionne un collège comprenant : 1° des députés des circonscriptions de district; 2° des délégués de la junta du district; 3° des délégués des collèges municipaux, formés eux-mêmes par les conseillers municipaux et 80 des plus imposés à l'impôt foncier et à l'impôt mobilier (1). Mais cinq sont les représentants d'établissements scientifiques, au nombre de 12, nommant un collège spécial composé de 38 délégués (2). L'élection du corps sénatorial roumain est l'œuvre de deux collèges établis l'un à côté de l'autre dans chaque district et votant séparément, composés, le premier, de divers notables, le second, des électeurs ordinaires. Mais à côté d'eux une place, d'ailleurs réduite, est faite aux deux Universités du pays. Chacune d'elle envoie au Sénat un membre élu par les professeurs respectifs de ces Universités (3).

(1) Loi électorale du Sénat, du 8 février 1877, art. 1. Annuaire de lég. étrang.. 1877 (1878), p. 430.

(2) Loi du 24 juillet 1885, modifiant la Charte constitutionnelle. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 351. Dar., *op. cit.*, I, p. 645.

(3) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 67 s., mo-

C'est enfin des mêmes idées que s'est inspirée en partie la loi française du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat.

Aux termes de l'article 2, les sénateurs des départements et des colonies sont élus par un collège composé : 1^o des députés ; 2^o des conseillers généraux ; 3^o des conseillers d'arrondissement ; 4^o des délégués constitués par chaque conseil municipal parmi les électeurs de la commune (1). Sauf l'adjonction des députés, qui ne rentrait même pas dans le plan primitif, ce sont donc bien véritablement les circonscriptions administratives, par l'organe de leurs représentants eux mêmes élus, qui désignent les sénateurs. C'est ce qui est confirmé tout à la fois et par le rapport même de la commission, où cette idée est énoncée formellement (2), et par la discussion du projet, dans laquelle l'un des chefs parlementaires de l'Assemblée, afin de faire accepter l'institution du Sénat à une fraction hostile du parti républicain, l'appela, pour en exprimer le caractère dans une formule

difié par la loi du 8 juin 1884. Dar., *op. cit.*, II, p. 223. Annuaire de lég. étrang., 1884 (1885). p. 682.

(1) Loi constitutionnelle du 24-28 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, art. 4 s.

(2) Rapport de M. Lefèvre-Pontalis. « La nomination des sénateurs par les délégués des conseils municipaux fera des sénateurs les représentants des communes aussi bien que des départements. »

concise « Le Conseil général des communes de France (1). » L'idée d'une représentation est si bien appliquée que le délégué municipal ne peut se dispenser de voter et qu'il a un suppléant (2) pour le cas où il en serait empêché légitimement.

Une autre opinion, qui a de nombreux partisans, y voit une élection au suffrage universel, non pas restreint comme il est dit quelquefois à tort, mais à deux ou même, pour les communes, à trois degrés. Son principal argument est l'absence de mandat impératif chez le délégué municipal, circonstance impliquant, dit-on, que c'est à lui et non pas à la commune, qu'appartient le droit de désignation (3). Mais cette prohibition, d'ailleurs simplement sous-entendue, ne saurait affecter le rôle des délégués plus que celui des députés (4) au corps législatif, dans la liberté

(1) Esmein, Droit constitutionnel, p. 690.

(2) Loi du 2 août 1875, art. 48. « Tout délégué qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les tours de scrutin ou, étant empêché, n'aura pas averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 francs. »

(3) Esmein, Droit constitutionnel, p. 691.

4) Constitution du 3-11 septembre 1791, titre III, chap. I, section 3, art. 7. « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier et il ne pourra leur être donné aucun mandat. » Tripiier, Code politique et constitutionnel, p. 23. Cf. Esmein, *op. cit.*, p. 185.

d'action desquels personne n'aperçoit une négation de la souveraineté nationale. On doit préférer, le premier point de vue parce que les membres de ces collèges ne sont pas élus exprès pour cette fonction, mais ont été, au contraire, désignés pour s'occuper tout d'abord des intérêts du département et de la commune.

Le rôle assigné à ces dernières était, ici, particulièrement caractéristique. En 1875, il n'y avait qu'un délégué pour chacune d'elle, qu'elle qu'en fut la population, faible ou considérable (1). Cette disposition était très logique du moment que c'était la commune elle-même, par l'organe de ses représentants ordinaires, qui était l'électeur. Mais en 1884, à la seconde revision des lois constitutionnelles, le nombre des délégués a été élevé proportionnellement à la population, depuis deux jusqu'à trente (2). Inspirée par des raisons politiques pour donner un avantage aux villes, cette modification a le tort d'affecter fâcheusement la nature du système antérieur. Désormais, c'est moins la commune elle-même, personne publique, que les électeurs, qui se trouvent représentés dans le col-

(1) Loi du 24-28 février 1875, sur l'organisation du Sénat, art. 2, 40.

(2) Loi du 14 août 1884, portant revision des lois constitutionnelles. Loi organique du 9 décembre 1884, art. 6.

lège électoral, car, si c'est la commune, une application stricte du suffrage universel et de l'égalité ne permet pas plus d'établir de différence entre les personnes publiques d'après leur importance, qu'entre les personnes physiques d'après leur fortune. Malgré cette contradiction, le système actuellement suivi constitue cependant encore la réalisation remarquable, quoique imparfaite, du régime plus complètement adopté dans d'autres pays : prendre pour base des organisations politiques, non plus les individus seuls, mais les intérêts collectifs représentés par des institutions appropriées (1).

La procédure de l'élection présente peu de différences importantes d'un pays à un autre. Partout, elle est organisée selon les principes généraux de la matière adaptés, quand il y a lieu, à cet objet spécial. Il n'y a à relever pour la France qu'une analogie, peut-être involontaire, mais remarquable,

(1) Ce point de vue est encore confirmé par l'un des projets antérieurs, autant que ceux-ci peuvent être considérés comme l'expression anticipée des volontés finales. Chacun des départements, que la population en fut nombreuse ou non, élisait le même nombre de sénateurs. « Chacun des 86 départements de la France, était-il dit dans l'art. 4, nomme trois sénateurs », nouvelle preuve que l'unité qui servait de base au système était la personne publique et non la personne physique.

avec la pratique des anciens états généraux français. Les électeurs définitifs se réunissent au chef-lieu du département, comme autrefois les représentants des trois ordres au chef-lieu du bailliage ou de la sénéchaussée (1). La présidence en appartient à un magistrat de l'ordre judiciaire, le président du Tribunal civil, comme, avant 1789, au juge royal du chef-lieu (2). L'élection se fait au scrutin de liste, de même que jadis la sénéchaussée ou le bailliage constituait l'unité représentative (3). Il peut y avoir trois tours de scrutin; la majorité absolue est nécessaire aux deux premiers, mais il suffit au troisième de la majorité relative (4).

(1) Loi organique du 7-13 août 1875, sur les élections des sénateurs, art. 12. Pour les élections aux Etats généraux, voir textes dans Esmein. Cours d'histoire du Droit français, p. 480 *adde*: Règlement du 24 janvier 1789, arrêté par le roi pour l'exécution des lettres de convocation pour les Etats généraux à Versailles pour le 27 avril 1789. Isambert, Anc. lois françaises, XXVIII, n° 2544, p. 634.

(2) Loi du 12-13 août 1875, sur les élections des sénateurs, art. 12. « Le collège électoral est présidé par le président du Tribunal civil du chef-lieu du département ou de la colonie. » Règlement du 24 janvier *Sup.*; *e. l.*

(3) Loi de 1875, art. 12 s. Règlement du 24 janvier *Sup.*; *e. l.*

(4) Même loi, art. 14.

CHAPITRE IV

L'Eligibilité

La constitution, qui impose des garanties spéciales aux autorités ou aux électeurs chargés de pourvoir au recrutement de la Chambre haute, en impose, à plus forte raison, à leurs élus. On peut même dire en général que ces deux séries de conditions sont en rapport étroit l'une avec l'autre, et que cette relation est un rapport inverse. Plus celui qui désigne est réputé offrir de garanties, moins, en effet, il est nécessaire d'en demander à l'élu ; moins, au contraire, la loi se montre exigeante pour l'électeur, plus il est indispensable de renfermer son choix dans des limites rigoureusement circonscrites. Sans doute cette règle ne saurait être appliquée avec une complète rigueur. On peut affirmer cependant que c'est d'elle que s'inspire tout le règlement de l'éligibilité, au sens étymologique de l'expression.

Il existe relativement peu de dispositions légales sur les conditions auxquelles doivent satisfaire les membres héréditaires des Chambres hautes ou ceux qui sont désignés à vie. Ici, en effet, l'électeur, c'est la loi elle-même ou le chef de l'Etat, c'est-à-dire le souverain. L'infailibilité théorique de leur volonté dispense d'en contrôler l'effet par une limitation de ceux sur lesquels elle peut porter. Et cependant, même dans ce cas, un certain nombre de règles ont paru quelquefois indispensables.

La pairie appartient-elle par droit héréditaire aux membres d'une aristocratie, comme en Angleterre, en Hongrie, en Autriche, en Espagne, etc.? Il s'élève quelquefois pour tel d'entre eux la question de savoir s'il ne se trouve pas dans un cas de dérogeance qui l'oblige à abdiquer sa qualité ou à résigner ses fonctions. Indépendamment des causes de déchéance ordinaires, il peut survenir une incompatibilité entre la situation légale et la situation personnelle. Le cas le plus simple est la perte de la fortune qui assurait à son possesseur une existence honorée. Rare autrefois par la pratique des substitutions ou autres mesures semblables, il s'est cependant présenté en Angleterre où, à la fin du moyen âge, un des principaux lords, tombé au-dessous de sa condition, dut abandonner un siège qu'il n'était plus en état

d'occuper avec éclat. La loi hongroise a réglé la question en faisant de la possession d'une certaine fortune la condition essentielle de la qualité de magnat. Pour siéger à la première Chambre, il est nécessaire, depuis la loi de 1885, d'être possesseur par soi-même, sa femme ou ses enfants mineurs, d'un revenu foncier d'au moins 3,000 florins (1). Si une cause quelconque abaisse la fortune au-dessous de ce chiffre, le droit n'est pas définitivement perdu pour cela, mais il cesse de pouvoir être invoqué jusqu'au jour où le magnat fait la preuve qu'il est revenu à la situation légale. L'effet de sa qualité est suspendu, mais le principe n'en est pas détruit.

Des restrictions sont plus souvent mises au choix, naturellement libre cependant, du chef de l'Etat. Cela n'a pas lieu dans ceux des pays monarchiques où la tradition, nettement établie, ne permet pas de le limiter, mais, d'un autre côté, l'empêche de s'égarer sur des sujets peu dignes, tels que l'Angleterre, la France de l'an XII et de 1814, la Prusse, l'Autriche, la Hongrie, et, en dehors de l'Europe, le Canada. La formule la plus ordinaire est que le chef de l'Etat appelle à la haute assemblée « les citoyens que, par leur mérite, il juge

(1) Loi 7 de 1885, art. 3-6. Dar., *op. cit.*, I, p. 448.

convenable d'élever à cette dignité (1). » Mais on voit aussi que la loi constitutionnelle le renferme dans un cercle plus ou moins étroit. Depuis la loi du 29 décembre 1831, le roi ne pouvait, en France, choisir les pairs que parmi certaines notabilités déterminées, président de la Chambre basse, députés ayant fait partie de trois législatures au moins, maréchaux, amiraux, etc. (2). Ce sont des catégories analogues, auxquelles ils est quelquefois ajouté des conditions de fortune, qui, seules aussi, peuvent fournir des membres viagers aux Sénats ou Chambres des pairs d'Italie (3), d'Espagne (4), de Portugal (5).

(1) « Il demeure réservé à l'Empereur d'appeler à la Chambre des seigneurs, à titre viager, des hommes éminents qui auront rendu des services signalés à l'Etat, à l'Eglise, aux sciences et aux arts. » Loi constitutionnelle de 1861 et 1867, art. 1. Dar., *op. cit.*, I, p. 396 — « Le Sénat se compose des citoyens que le Président juge convenable d'élever à cette dignité, Constitution du 14 janvier 1852, art. 20. 2°, etc.

(2) Charte du 14 août 1830, art. 23.

(3) Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 33. Dar., *op. cit.* I, p. 603.

(4) Constitution de la monarchie espagnole du 30 juin 1878, art. 22. Dar., *op. cit.*, I, p. 626.

(5) Charte constitutionnelle du Portugal, du 29 avril 1826, art. 39, modifié par la loi du 24 juillet 1885. Dar., *op. cit.*, I, p. 645. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 351.

Mais de tous les modes de désignation, celui qui ne peut s'appliquer qu'à des personnes réunissant des qualités soigneusement précisées, est, bien entendu, l'élection proprement dite. C'est alors que la constitution demande d'autant plus à l'élu qu'elle exige moins de l'électeur. Toutes les conditions requises peuvent se ramener, il est vrai, à deux catégories : 1^o L'élu jouit d'une fortune suffisant à lui assurer l'indépendance et une dignité déterminée d'existence ; 2^o Il exerce ou a exercé des fonctions dont l'éclat et l'importance le placent au-dessus des autres citoyens. Tantôt ces deux conditions sont exigées simultanément, tantôt il suffit d'une seule, que la constitution indique elle-même, ou qui peut être indifféremment l'une ou l'autre, parce qu'elles sont alors réputées équivalentes.

La constitution espagnole tient compte de la fonction et de la fortune qu'elle impose conjointement. A cet égard, il n'y a aucune distinction entre les deux modes de désignation concurrents dans cette constitution : nomination royale et élection, car, par une particularité rare, ce sont exactement les mêmes personnes qui peuvent être l'objet de l'une ou de l'autre, anciens députés, ministres de la couronne, officiers supérieurs, membres des académies, etc., mais seulement s'ils possèdent un

revenu en rapport avec leur titre et qui peut varier de 7,500 à 20,000 pesetas (1).

Semblable sur beaucoup d'objets déjà à la loi espagnole, la constitution portugaise s'en rapproche encore, mais non complètement par celui-ci. Ne peuvent être élues pairs, comme ne peuvent être nommées telles par le roi, que les personnes appartenant à certaines catégories législativement fixées, depuis la loi organique de la pairie du 3 mai 1878 (2) et celle du 29 juillet 1885 (3), confirmative de la précédente. Ce sont les citoyens qui ont exercé des fonctions publiques énumérées limitativement, ou qui possèdent un certain revenu, ou encore paient un certain impôt. La constitution n'établit aucune condition de fortune; mais la loi organique de 1878 et la revision de 1885 donnent le chiffre de revenu exigé des capitalistes ou celui de contributions directes imposé aux industriels et commerçants, moindre de moitié en 1885 qu'en

(1) Constitution de la monarchie espagnole du 30 juin 1876, art. 21 et 22. « Les personnes indiquées dans les catégories précédentes devront jouir d'un revenu de 7 500 pesetas provenant de leurs biens propres, etc. » Dar., *op. cit.*, I, p. 625.

(2) Loi organique de la pairie, du 3 mai 1878, art. 4 s. Dar., *op. cit.*, I, p. 671. Annuaire de législation étrangère, 1878 (1879).

(3) Loi du 24 juillet 1885 modifiant certains articles de la constitution, art. 39. Dar., *op. cit.*, I, p. 645. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 351.

1878 (1), On retrouve cette idée au milieu des nombreuses tentatives qui précédèrent l'adoption de la constitution française actuelle (2). Mais cette réminiscence du système de 1830 n'avait aucune chance de se faire accepter en 1875, et la chute du projet fut si lourde qu'elle entraîna celle du gouvernement par lequel il avait été présenté (3).

Dans les pays du Nord, au contraire, comme si un esprit plus positif pénétrait leurs institutions, une seule condition est bien encore exigée, mais cette condition, c'est la fortune, dont rien ne peut tenir lieu. Si la règle diffère de l'un à l'autre, c'est par sa rigueur d'application et non par son principe.

En Suède, d'après la loi organique du 22 juin 1866, nul ne peut être choisi que s'il possède, dans les trois années qui précèdent l'élection, un immeuble imposable pour 80,000 rixdalers au moins, ou un revenu annuel, soumis à contribution, d'au moins 4.000 rixdalers. La cessation de cette condition au cours du mandat force même à le résigner celui qui ne continue plus à la remplir (4).

(1) Cf. p. 72, note 2 (Lois de 1878 et de 1885).

(2) *Journal officiel* de la République française, du 20 mai 1873, p. 3,208 s., Esmein, *op. cit.*, p. 681.

(3) *Journal officiel* du 24 mai 1875. De Remusat, A. Thiers, p. 208. Esmein, *op. cit.*, p. 446 et 681.

(4) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 9 Dar., *op. cit.*, II, p. 80.

La constitution belge revisée ne diffère de la précédente que parce que la correspondance, établie au moyen d'exigences inverses, entre l'éligibilité et l'électorat, est particulièrement manifeste. De même qu'il y a deux catégories d'électeurs au Sénat, de même il y a deux catégories d'éligibles. Pour être choisi par les électeurs ordinaires qui nomment à la seconde Chambre, un sénateur doit payer au moins 1,200 francs d'impôts directs, ou justifier qu'il est propriétaire de biens fonds produisant au moins 12.000 francs de revenus. Aucune condition de cette nature n'est, au contraire, imposée au choix des conseils provinciaux, libres de faire porter leur préférence sur tout citoyen capable, pourvu que ce ne soit pas un de leurs membres, disposition très logique où l'on peut voir l'expression précise et raisonnée d'un principe qui ne se révèle ailleurs qu'à l'état de tendance (1).

Avec la constitution des Pays-Bas on entre dans le système qui laisse aux électeurs plus de latitude. Le principe est que pour pouvoir être membre de la première chambre, non seulement il faut remplir les conditions requises pour faire partie de la seconde, mais encore qu'il est nécessaire d'appartenir aux classes supérieures de la

(1) Loi constitutionnelle belge du 7 septembre 1893, *Annuaire de législation étrangère*, 1893 (1894), p. 372.

société. La particularité est que cette condition se réalise indifféremment ou par l'exercice des fonctions politiques importantes ou par la possession d'une certaine fortune (1). C'est la loi, et par délégation de son pouvoir à l'autorité exécutive, un règlement d'administration publique qui arrête les fonctions dont les titulaires passés ou présents peuvent être élus à la haute Chambre. Celui du 14 juin 1888 en donne une liste considérable, mais différant peu de celle où le chef de l'Etat lui-même est quelquefois tenu de faire son choix (2). Quant à la condition de fortune, c'est l'impôt qui la détermine, et elle varie de province à province où on prend à cet effet les plus imposés dans la proportion d'un par quinze cents âmes.

Le système roumain consacré par la loi du 8 juin 1884, est celui des Pays-Bas. Des deux conditions exigées cumulativement, condition de qualité sociale, condition de fortune, une seule est nécessaire. En principe, il faut la possession d'un revenu dont la loi déclare la nature indifférente, mais fixe le chiffre à 800 ducats au moins, soit 9,400 francs,

(1) Constitution des Pays-Bas du 30 novembre 1887, art. 90. Dar., *op. cit.*, I, p. 108.

(2) Règlement d'administration publique promulgué le 14 février 1888, en vertu de l'art. 71 de la loi électorale et de l'art. 7 additionnel à la constitution Dar., *op. cit.*, I, p. 108, note 2.

alors que l'éligibilité à l'autre Chambre n'est au contraire subordonné à rien de semblable (1). Mais cette condition de cens peut être remplacée par des conditions de capacité très-largement admises. Indépendamment des principales fonctions publiques, militaires ou autres analogues à celles qui donnent ce droit dans d'autres pays, la loi considère comme un titre suffisant la possession de diplômes soit de docteur, soit même de licencié, de quelque faculté que ce soit, s'ils sont accompagnés d'un exercice professionnel de six années au moins (2).

Le système du recrutement limité a été abandonné par les pays où le principe démocratique tend à prévaloir. Hostile à toute distinction de fortune ou à toute supériorité légale, leur constitution refuse d'en tenir compte même là où cette influence pourrait paraître le plus légitime. Déjà la constitution française de l'an III ouvrait aussi largement le conseil des Anciens que le conseil des Cinq-Cents (3). En l'an VIII, c'était bien sur présentation seulement que le Sénat devait se

(1) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 74, Dar., *op. cit.*, p. 224.

(2) Loi du 8 juin 1884 modifiant divers articles de la Constitution, art. 74 Dar., *op. cit.*, II p. 225, Annuaire de législation étrangère, 1884 (1885).

(3) Constitution du 5 fructidor an III, art. 83.

compléter lui-même (1); mais cette présentation n'était pas renfermée dans des limites légales. De leur nature, la constitution américaine et la constitution suisse repoussent aussi toute distinction de cette espèce (2). C'est dans les mêmes classes que peuvent être recrutés les membres de l'une et l'autre Chambre. En Danemark, la constitution déclare éligible au Landstthing tous ceux qui le sont au Folkstthing (3), l'élection à l'un différant bien de l'élection à l'autre par la procédure, mais non par les classes appelées. A plus forte raison devait-il en être ainsi dans la Constitution française de 1875 (4). C'est ailleurs que ces différents pays sont allés chercher les gages spéciaux d'indépendance, d'intelligence et de moralité demandés à tout membre d'une Chambre haute.

(1) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 15 et 16.

(2) Constitution du 17 septembre 1787, chap. 1, section 3, art. 1 s., Dar., *op. cit.*, II, p. 351 s. — Constitution suisse du 29 mai 1874, art. 72 s., art 80 s., Dar., *op. cit.*, I, p. 500.

(3) Constitution danoise du 5 juin 1849, révisée le 28 juillet 1866, art. 38. « Est éligible au Landstthing quiconque est éligible au Folkething » Dar., *op. cit.*, II, p. 11.

(4) Loi constitutionnelle du 24-28 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, art. 3.

CHAPITRE V

Les Incapacités et les Incompatibilités

I. — INCAPACITÉ. — Un citoyen qui appartient à la classe, universelle ou restreinte, quand il y en a une, où se recrutent les sénateurs, et qui possède la fortune légale, s'il en est imposé une, peut cependant n'être pas admissible pour cela au collège supérieur du Parlement. C'est quand il lui manque, par exemple faute d'âge, la capacité nécessaire. Cette question est en relation étroite avec la précédente. Il faut cependant bien éviter de les confondre. Jusqu'à présent il s'est agi de la classe à laquelle doit appartenir tout membre désigné. Maintenant il va être tenu compte de ses aptitudes juridiques individuelles. La condition de classe est, en général, spéciale aux sénateurs. La question de capacité se pose pour eux et pour les députés. Ce qui lui donne un intérêt spécial dans sa relation avec la Chambre haute, c'est que la loi se montre alors d'ordinaire beaucoup plus exigeante.

Il ne se manifeste donc que par une comparaison avec la Chambre des députés. L'étude en contribue d'ailleurs puissamment à mieux faire ressortir le caractère de la Chambre haute et de son mode de recrutement.

La première condition de capacité par laquelle s'accuse le caractère particulier de la haute assemblée est l'âge imposé à ses membres. Presque partout cette condition est plus sévère pour eux que pour les députés. Toutefois, ici encore, il faut établir des distinctions d'après le mode de désignation.

Aucune difficulté n'existe quand la qualité de pair ou de sénateur appartient de droit aux titulaires de certaines fonctions supérieures. Il est bien évident, en effet, que tout citoyen ayant l'âge légalement nécessaire pour exercer ces fonctions, dont l'accès est nécessairement tardif, possède également celui qu'on peut exiger chez le personnel d'une assemblée. Aussi ne trouve-t-on sur ce point aucune disposition dans aucune constitution.

Cette question s'élève au contraire, à l'égard des membres héréditaires autorisés par droit de naissance à occuper un siège de pair ou de sénateur ; ils peuvent y être appelés par le hasard des successions avant d'avoir même la majorité civile, et, à plus forte raison, l'âge normalement requis

pour l'exercice de ces fonctions. Toutes les constitutions y ont pourvu en indiquant un âge avant lequel un pair héréditaire ou de droit ne peut siéger, et même, quelquefois, un autre qui seul lui donne voix délibérative. Toutefois la nécessité de concilier avec les exigences pratiques, un droit existant a fait d'ordinaire fixer une date peu avancée.

En Angleterre un lord participe à toutes les délibérations et prend part à tous les votes dès qu'il a atteint la majorité de 21 ans (1). Encore cette règle est-elle relativement récente, et l'idée d'un droit propre était si puissante que des pairs ont figuré à la chambre des lords pendant leur minorité (2). Mais le principe a été définitivement fixé pour les pairs d'Angleterre par un règlement du 22 mai 1865, et pour ceux d'Ecosse par l'acte d'union de 1707.

Sous la Restauration française, où le principe de l'hérédité avait été légalement admis, les pairs avaient entrée à la Chambre dès l'âge de 25 ans, mais voix délibérative seulement à 30 ans. En

(1) Standing orders, XII, 22 mai 1685. Franqueville, Le Parlement, II, p. 199.

(2) Hatsell *apud* Franqueville, Le Parlement, II, p. 158.

(3) Standing orders, XII, *l. c.*

(4) Acte 5, Anne, ch. 8, art. 25.

Autriche, la majorité politique des pairs coïncide comme en Angleterre avec la majorité civile (1). Il en est de même en Hongrie, sous la seule restriction d'un minimum de 24 ans (2). Seule, la Prusse, limitant le bénéfice de la règle aux princes, exige pour les autres seigneurs l'âge de 30 ans (3),

La question se présente même dans les pays qui n'admettent que des pairs voyageurs ou même seulement des sénateurs élus, parce qu'alors encore, les membres de la famille royale ou l'héritier présomptif sont de droit membres de la Chambre suprême. L'âge où ils peuvent siéger a été fixé à 18 ans en Belgique (4) et en Rouma-

(1) Lois constitutionnelles des 26 février 1861 et 21 décembre 1867, art. 3. « Sont membres héréditaires de la Chambre des seigneurs les chefs majeurs des familles de la noblesse indigène, Dar., *op. cit.*, I, p. 395.

(2) Loi 7 de 1885, modifiant l'organisation de la Chambre des magnats, art. 2. C. « citoyen majeur, etc »

(3) Constitution de la Prusse, du 31 janvier 1850. Ordonnance du 12 octobre 1854, sur la composition de la première Chambre. — Analyse dans Dar., *op. cit.*, I, p. 191. note.

(4) Constitution belge du 7 février 1831, art. 58. « A l'âge de 18 ans l'héritier présomptif du roi est de droit sénateur. Il n'a voix délibérative qu'à l'âge de 25 ans. » Dar., *op. cit.*, I, p. 176

nie (1), 21 en Italie (2), 25 en Portugal (3). Celui où ils ont voix délibérative est uniformément porté à 25 ans.

L'importance de l'âge pour la fonction sénatoriale s'accuse surtout quand il y est pourvu par l'élection. Un rapprochement avec ce qui a lieu pour la seconde chambre montre alors clairement la nature particulière de la première. Autant l'accès de la Chambre des députés est ouvert de bonne heure, autant celui de la Chambre haute semble, au contraire, à dessein retardé. Déjà, en l'an III, la constitution qui permettait d'être membre des Cinq cents à trente ans, exigeait des Anciens au moins quarante ans (4).

Pour être moins rigoureuses, les autres législations sont encore assez sévères. Très généralement on peut être élu à 25 ans membre de la

(1) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 76. « Est membre du Sénat, l'héritier du trône à l'âge de 18 ans. avec voix délibérative à 25 ans seulement. » Dar., *op. cit.*, II, p. 225

(2) Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 34. Dar., *op. cit.*, I, p. 404,

(3) Charte constitutionnelle du 29 avril 1826, art. 46. Lo organique de la pairie du 3 mai 1878, art. 2. Dar., *op. cit.* I, p. 646 et 671.

(4) Constitution du 5 fructidor an III, art. 74 et 85.

Chambre basse. Telle est la règle en Belgique (1), en Danemark (2), en Suède (3), aux Etats-Unis (4), en Roumanie (5), et dans la plupart des autres états de quelque importance, à l'exception des Pays-Bas (6). Pour faire partie de la Chambre haute il faut, au contraire, avoir 30 ans aux Etats-Unis (7), 35 en Espagne (8), 40 en Belgique (9), en Roumanie (10) et en Suisse (11). Les pays qui admettent avant 30 ans l'accès de la haute Chambre sont des pays neufs, où l'exercice des fonctions publiques est généralement possible

(1) Constitution belge du 7 février 1831, art. 50. Dar., *op. cit.*, I, 75.

(2) Constitution danoise du 5 juin 1849, art. 31. Dar., *op. cit.*, II, p. 9.

(3) Loi organique du Riksdag suédois, du 22 juin 1866, art. 19. Dar., *op. cit.*, II, p. 83.

(4) Constitution des Etats-Unis, du 17 septembre 1787, chap. I, sect. II, art. 2. Dar., *op. cit.*, II, p. 350.

(5) Constitution de la Roumanie, du 30 juin 1866, art. 65. Dar., *op. cit.*, II, p. 65.

(6) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 84. Dar., *op. cit.*, I, p. 107.

(7) Constitution des Etats-Unis, du 17 septembre 1787, chap. I, sect. III, art. 13. Dar., *op. cit.*, II, p. 148.

(8) Constitution de la monarchie espagnole, du 30 juin 1876, art. 26. Dar., *op. cit.*, I, p. 148.

(9) Constitution belge du 7 février 1831, art. 56. Dar., *op. cit.*, I, p. 76.

(10) Constitution roumaine, du 30 juin 1866, art. 74. Dar., *op. cit.*, II, p. 224.

tout de suite. Telle est la Pennsylvanie, où l'on peut être sénateur à 25 ans, mais aussi, député à 21 (1). Quand l'entrée à l'une et l'autre Chambre est ouverte également, c'est d'ordinaire à un âge relativement avancé, de telle sorte qu'on a dans ces pays moins de facilité pour pénétrer dans la première Chambre qu'on ne rencontre de difficulté à faire partie de la seconde, comme en Norvège où l'on ne peut avant trente ans figurer dans l'une ou l'autre partie du Storting (2). En France, sous l'empire de la constitution de 1875, où la majorite politique suit de si près la majorité civile, et où l'on peut-être député, comme on peut-être conseiller général ou maire, à partir de 25 ans, il faut en avoir 40, pour être élu valablement au Sénat (3).

Quoique le gouvernement d'une famille ait été souvent considéré comme de nature à inspirer à son dépositaire une règle salulaire de conduite, et à lui donner un principe directeur, les constitu-

(1) Constitution de Pennsylvanie, du 16 décembre 1873, art. 5. « Les sénateurs doivent être âgés d'au moins 25 ans, et les représentants d'au moins 21 ans. » Dar., *op. cit.*, II, p. 149.

(2) Constitution de la Norvège, de 1814, art. 61, cf. art. 73, modifié par la loi du 24 avril 1869. Dar., *op. cit.*, II, p. 120 et 122.

(3) Loi 24-28 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, art. 3.

tions modernes n'ont pas fait de cette circonstance une règle impérative de capacité. La raison en est la répugnance universelle des individus à tout ce qui peut ressembler, même de loin, à une intrusion de l'autorité ou de la loi dans leur vie privée. A peu près unique entre tant d'autres, la constitution intermédiaire de l'an III en contient un exemple remarquable. Le mariage, seul, ouvrait à un français le conseil des Anciens. Nul ne pouvait en faire partie qu'à la condition d'être marié ou veuf. A interpréter littéralement ce texte de la constitution, une union qui aurait pris fin par le divorce eut été insuffisante (1).

Il ne suffit pas de posséder la nationalité, qui rend apte aux fonctions publiques, il faut l'avoir depuis un certain temps. Dans quelques pays, l'aptitude aux charges et aux honneurs politiques est reconnue à tout citoyen, ne le fut-il que de la veille. Dans la plupart d'entre eux, au contraire, la naturalisation ne donne la capacité politique que si elle remonte un à certain nombre d'années. Il faut alors un temps presque toujours plus long pour entrer au Sénat que pour entrer à la Chambre des représentants. Ainsi, aux Etats-

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art. 83. « Nul ne peut être membre des Anciens s'il n'est âgé de 40 ans accomplis, de plus s'il n'est marié ou veuf »

Unis, le nouveau citoyen peut être élu représentant sept ans après sa naturalisation, mais il lui en faut attendre neuf pour être éligible au Sénat (1). Plus souvent encore, nul ne peut appartenir à la Chambre haute que s'il est citoyen de naissance, comme en Belgique (2), en Hongrie (3) ou au Canada (4). Une loi seule est en état de déroger à la règle, et encore lorsque celle-ci n'a pas un caractère constitutionnel (6). C'est ce que décide la constitution hongroise, qui, sans repousser l'élévation à la qualité de magnat d'un autre que d'un citoyen de naissance, se montre cependant beaucoup plus exigeante alors (7). Il est remarquable qu'aucune précaution de ce genre n'ait été prise en 1875. Par l'absence de toute disposition contraire, les lois constitutionnelles permettaient au naturalisé de devenir

(1) Constitution des Etats-Unis, du 17 septembre 1787, chap. I, sect. 2, art. 2, section 3. art. 3. Dar., *op. cit.*, II, p. 350 et 351.

(2) Constitution belge, du 7 février 1831; art. 56. « Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut être belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation. » Dar., *op. cit.* I, p. 75.

(3) Loi 7 de 1885 sur la Chambre des magnats, art. 2. C. Dar., *op. cit.*, II, p. 448.

(4) Acte concernant l'Union du Canada, du 29 mars 1867, 30 Vict. c. 3, art. 23. « Il devra être sujet né de la Reine ou naturalisé par acte du Parlement. » Dar., *op. cit.*, II, p. 320.

sénateur, aussi bien d'ailleurs que député ou Président de la République (1). Ce n'est qu'en 1889 que cette lacune a été comblée par la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité. Aux termes même de l'art. 3, le nouveau citoyen « n'est éligible aux assemblées législatives que dix ans après le décret de naturalisation, à moins qu'une loi spéciale n'abrége ce délai. » Mais il n'est fait aucune différence entre le Sénat et la Chambre des députés (2).

La situation particulière de la Hongrie y a fait établir une condition qui s'impose aussi ailleurs avec la même nécessité pratique, mais qui n'a pris un caractère légal que dans ce pays : c'est la connaissance de la langue nationale. Population fortement pénétrée d'éléments étrangers, la Hongrie compte parmi ses citoyens des hommes qui lui appartiennent par la loi, mais non toujours aussi par la race. D'après l'art. 9 de la loi 7 de 1885, modifiant l'organisation de la Chambre des magnats, nul n'en peut être membre s'il ne se trouve en état de parler et d'entendre le magyar (3). Cette disposition, ainsi que l'art. 9 le rappelle lui-même, n'est

(1) Lois constitutionnelles de février et juillet 1875.

(2) Loi du 26 juin, sur la nationalité, art. 3. Voir Weiss, *Traité de droit international*, 1894, 8^e, I, p. 342.

(3) Loi 7 de 1885, sur la Chambre des magnats, art. 9. Dar., *op. cit.*, I, p. 450.

d'ailleurs que l'application d'un principe plus général d'après lequel la langue nationale est exclusivement celle de la législation (1). Mais la même nécessité qui avait fait introduire cette règle y a dû faire admettre une dérogation. Une loi de 1868, toujours en vigueur, permet aux députés de Croatie-Slavonie de se servir à la diète de leur langue propre (2).

II. *Incompatibilité*. — Partout aussi il est un certain nombre de situations avec lesquelles la fonction de sénateur est inconciliable. L'option s'impose alors à celui qui serait appelé, autrement, à réunir l'une et l'autre. A cet égard, la Chambre haute ne présente pas en général de différences notables avec la Chambre des députés. Il se rencontre cependant plusieurs cas où c'est particulièrement à ceux qui la composent que le choix est imposé.

Une des plus naturelles et des plus constamment répétées est la défense de faire partie des deux Chambres à la fois. On la retrouve, en termes presque identiques, dans les constitutions des

(1) Loi 44 de 1868, art. 1.

(2) Loi 30 de 1868, art. 59, cité par Dar., *op. cit.*, I, p. 450, note 2.

Pays-Bas (1), de la Belgique (2), de la Suisse (3), de l'Italie (4), du Portugal (5), de la Suède (6), de la Roumanie (7), du Canada (8). Une exception partielle à la règle semble fournie par la constitution allemande, qui autorise les membres du Bundesrath à venir défendre des projets de loi dans le Reichstag (9). Mais ils le font au même titre que, dans beaucoup de constitutions, les

(1) Constitution des Pays Bas du 30 novembre 1887, art. 93. Dar., *op. cit.*, I, p. 109.

(2) Constitution belge du 7 février 1831, art. 35. Dar., *op. cit.*, I, p. 73.

(3) Constitution fédérale du 29 mai 1874, art. 81. Dar., *op. cit.*, I, p. 501.

(4) Statut fondamental du 4 mars 1840, art. 64. Dar., *op. cit.*, I, p. 607.

(5) Charte constitutionnelle portugaise. du 29 avril 1826, art. 30. Dar. *op. cit.*, I, p. 644.

(6) Loi organique du Riksdag suédois, du 22 juin 1866, art. 27. Dar., *op. cit.*, II, p. 85.

(7) Constitution roumaine du 30 juin 1866 art. 41. Dar., *op. cit.*, II, p. 219.

(8) Acte concernant l'union du Canada, etc, du 29 mars 1867, art. 39. Dar., *op. cit.*, II, p. 322.

(9) Constitution de l'Empire allemand, du 16 avril 1871, art. 9. « Tout membre du Conseil fédéral (Bundesrath) a le droit de se rendre dans le Reichstag et d'y être entendu, chaque fois qu'il le désire à l'effet d'exposer l'opinion de son gouvernement, quand même cette opinion n'aurait pas été adoptée par la majorité du Conseil fédéral. — Personne ne peut être à la fois membre du Conseil fédéral et du Reichstag. » Dar., *op. cit.*, I, p. 158.

ministres qui n'appartiennent pas à une Chambre parlementaire y ont cependant accès en raison de leur fonction, mais sans y obtenir voix délibérative (1).

Si les deux Chambres sont élues, la sanction tout indiquée est l'option, et comme la Chambre haute, outre sa supériorité hiérarchique, offre d'ordinaire à ses membres l'avantage d'une fonction plus prolongée, c'est à son profit que cette option est ordinairement exercée. Mais la question est plus délicate pour le pair ou le sénateur héréditaire qui aspire à devenir député, parce qu'il est peu rationnel d'abandonner un titre perpétuel contre un autre essentiellement temporaire et dont la possession est subordonnée périodiquement à tous les hasards d'une élection. La loi hongroise, à peu près seule, a prévu la question et en a donné une solution très précise. Lorsqu'un membre de droit de la Chambre haute, voire même un membre viager désigné par le roi, est élu député et accepte l'élection, il cesse, sans doute, de siéger avec les magnats, mais, en principe, son titre est suspendu et non détruit, car il le recouvre généralement quand son mandat de député a pris fin (2). Partout

(1) Ex. charte française de 1814. art. 54. « Les ministres ont entrée dans l'une et l'autre chambre, » etc., etc.

(2) Loi 7 de 1885, sur la Chambre des magnats, art. 12. Dar.,

où le texte est muet sur le cumul, la nature même des choses oblige à comprendre son silence dans le sens de la prohibition. C'est ce qui a lieu en France, où les lois constitutionnelles supposent, mais ne disent cependant pas expressément, qu'un sénateur ne peut pas en même temps être député, interprétation à laquelle la pratique suivie d'ailleurs est toujours demeurée conforme.

Pour les autres fonctions, où la question est plus délicate, la solution est généralement plus variée. Quand il y a encore incompatibilité absolue, c'est toujours la prohibition. Ainsi, en Suisse, un membre du Conseil des Etats ne peut pas plus faire partie du conseil exécutif ou conseil fédéral qu'il ne lui est permis de siéger au Conseil national (1).

En Hongrie, où le dualisme et la nature quasi-fédérale des deux Etats qui le constituent, donnent à la question un intérêt permanent, la solution en a une importance particulière. Des familles de magnats appelées à la Chambre haute avaient en même temps, par droit de naissance ou autrement,

op. cit., I, p. 451. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 241.

(1) Constitution fédérale du 29 mai 1874, art. 77. « Les députés au conseil des Etats, les membres du conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil ne peuvent être simultanément membres du conseil national, » *Dar., op. cit.*, I, p. 501.

siège et vote à une autre législature de la monarchie, soit celle de l'Autriche, soit celle d'une de ses parties. L'art. 2 de la loi 7 de 1885 ne les admet à la Chambre hongroise que sur leur déclaration écrite, adressée au Président du ministère royal hongrois, qu'ils renoncent à occuper leurs autres sièges (1). Mais les incertitudes des législateurs se traduisent par les variétés de législation quand l'obstacle tient moins à l'incompatibilité pratique qu'au danger pour le pair ou le sénateur de perdre son indépendance en se laissant acheter par le pouvoir, ou de trafiquer de sa voix en la faisant servir à un objet personnel et extérieur. Toutes les règles édictées à cet effet se ramènent à trois principales :

1° La dignité de pair ou de sénateur ne crée aucun empêchement à l'exercice d'une fonction civile, militaire ou ecclésiastique. Cette règle est en général due au caractère quelquefois permanent de la qualité sénatoriale ou de la pairie, surtout quand le principe qui prévaut est celui de l'hérédité. Ici, en effet, l'incompatibilité deviendrait, tout à la fois, injuste pour le membre de la Chambre haute, frappé d'une véritable déchéance,

(1) Loi 7 de 1885 sur la Chambre des magnats, art. 2 Dar., *op. cit.*, I. p. 448, *Annuaire de législation étrangère*, 1885 (1886), p. 241.

et nuisible à la nation, privée ainsi de services peut être précieux. Le rôle, avant tout de modération et de sanction, attribué aux assemblées héréditaires, achève, en outre, d'enlever à ce cumul ce qu'il pourrait avoir, autrement, d'inconvénient. Cette faculté existe toujours chaque fois que la Chambre haute est principalement l'expression d'intérêts exceptionnels et aristocratiques. En Angleterre, où la crainte que les *commoners* ne se laissent acheter par la couronne a été poussée à l'excès, les lords sont toujours demeurés capables de toutes les fonctions (1). De même, en France, la charte de 1814 ne privait les pairs d'aucun droit de cette espèce (2). Dans la constitution prussienne de 1850, il existe une opposition très nette, à ce point de vue, entre la Chambre des seigneurs et celle des députés (3). La loi hongroise de 1885 s'exprime même formellement. « L'exercice effectif d'un service militaire, la nomination civile à une fonction ou l'élévation à une dignité

(1) Ce n'est jamais en effet qu'aux *commoners* que s'appliquent les causes d'incompatibilités édictées à diverses reprises par le Parlement.

(2) Cf. ch. du 4-10 janvier 1814, art. 24 s.

(3) Constitution de la Prusse, du 31 janvier 1850, art. 78. « Si un député accepte une fonction du gouvernement, il perd son siège et sa voix à la Chambre, et ne peut les recouvrer que par une nouvelle élection. » Dar.. *op. cit.*, p. 184.

ecclésiastique ne font aucun obstacle, dit l'art. 7, ni au droit de siéger à la Chambre des magnats, si on en fait déjà partie, ni d'y être nommé héréditairement ou à vie, dans le cas contraire » (1).

2° Nul ne peut avoir une fonction publique et demeurer membre de la Chambre haute. Cette règle est l'une des plus universellement appliquée à la seconde Chambre, par une mesure de précaution et de défiance traditionnelle. Il est tout naturel de l'étendre à la Chambre haute chaque fois que celle-ci est également le produit de l'élection. Les Constitutions où ce mode de recrutement est adopté ne se distinguent même l'une de l'autre que par le plus ou moins de sévérité de la règle.

Sous la constitution française de l'an VIII, un sénateur était déclaré à jamais inéligible à toute autre fonction publique (2). Aux Pays-Bas, un membre des Etats-Généraux, quelque soit la Chambre à laquelle il appartienne, ne peut être (3) membre du Conseil d'Etat, membre de la Cour suprême, procureur ou avocat général près de cette Cour, membre de la Chambre des comptes,

(1) Loi 7 de 1885. sur la Chambre des magnats, art. 6. Dar., *op. cit.*, I, p. 450. Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886), p. 241.

(2) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 18.

(3) Constitution du royaume des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 96. Dar., *op. cit.*, p. 109.

commissaire du roi dans une province, ni même militaire en activité de service, sans compter ce qu'une loi proprement dite peut toujours décider sur le cumul d'un siège aux Etats et d'une fonction rétribuée. En Espagne, la règle, d'une application limitée au temps où les Cortès sont en session, en revanche s'étend à tous les emplois et même aux titres et aux décorations (1). Une disposition analogue se retrouve dans la Constitution portugaise (2). Aux Etats-Unis, il n'est question que des fonctions civiles, mais le peu d'importance des fonctions militaires et l'absence de fonctions religieuses y laisse à la prescription une généralité réelle, malgré sa limitation apparente (3). L'adoption du gouvernement parlemen-

(1) Constitution de la monarchie espagnole, du 30 juin 1887, art. 25. Dar., *op. cit.*, I, p. 625.

(2) Charte constitutionnelle du Portugal, du 29 avril 1826, art. 31, Acte additionnel du 5 juillet de 1852, pour le cas d'urgente nécessité. Dar., *op. cit.*, I, p. 641 et 647.

(3) Constitution des Etats-Unis, du 19 septembre 1787, chap. I, sect. VI, art. 2. « Aucun sénateur ou représentant ne pourra, durant le temps pour lequel il aura été élu, être nommé à une fonction civile sous l'autorité des Etats-Unis, lorsque cette fonction aura été créée ou que les émoluments en auront été augmentés pendant cette même période, et nulle personne exerçant une fonction publique ne pourra être membre de l'une des deux Chambres en continuant à remplir cette fonction. » Dar., *op. cit.*, II, p. 353.

taire fait quelquefois introduire une exception en faveur des ministres, comme en Espagne (1) et en Portugal (2). Mais le régime présidentiel, où la séparation des pouvoirs est de droit strict, ne le comporte pas, et, aux Etats-Unis notamment, la règle se maintient dans toute sa rigueur à l'une et l'autre Chambre (3).

3° Un fonctionnaire peut être élu membre de la Chambre haute alors qu'un membre en exercice ne pourrait pas être nommé fonctionnaire sans donner sa démission pour se faire réélire s'il le peut. Ici l'empêchement est plus mis à la nomination du fonctionnaire qu'à l'élection du sénateur ou du pair. Cette règle est un emprunt à la Constitution anglaise, où elle ne vise d'ailleurs que les membres des communes (4). Son but était d'y concilier tout à la fois et le libre choix de la couronne et l'indépendance de l'Assemblée, en faisant les électeurs juges de la question. Amenée par les nécessités du régime parlementaire, elle touche surtout les ministres, malgré la généralité de ses termes, et une exception pure et simple en leur faveur est incontestablement préférable. Appli-

(1) Constitution espagnole. *l. c.*

(2) Constitution portugaise, *l. c.*

(3) Voir *sup.* p. 95, n° 3.

(4) Textes cités par Franqueville. Le Gouvernement et le Parlement britanniques, II, p. 531 s. Acte v, Anne, ch. 7, art. 25

quée seulement à la seconde Chambre dans les pays où la Chambre haute est héréditaire, comme en Angleterre, elle a été étendue même à celle-ci lorsqu'elle est, au contraire, recrutée par l'élection. Dans ce sens, les principaux exemples en sont fournis par la Belgique (1), le Danemark (2), la Roumanie (3) et les Pays-Bas (4) pour les fonctions rétribuées dont le cumul est absolument interdit avec un siège à l'une ou l'autre Chambre des Etats généraux.

L'histoire de la Constitution française de 1875 montre de la manière la plus frappante la tendance générale à soumettre aux mêmes règles d'incompatibilité les sénateurs et les députés. Du principe de la liberté pleine et entière, laissée aux premiers et refusée aux seconds, on est arrivé peu à peu au principe opposé de l'assimilation.

(1) Constitution belge du 7 février 1831, art. 36. « Le membre de l'une et de l'autre des deux Chambres nommé par le gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. » Cf. Loi du 26 mai 1848. Dar., *op. cit.*, I, p. 73, n. 1.

(2) Constitution danoise du 5 juin 1849, art. 58. Dar., *op. cit.*, II, p. 13.

(3) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 42. Dar., *op. cit.*, II, p. 219.

(4) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 96. Cf. art. 94. Dar., *op. cit.*, I, p. 109.

Une loi organique, du 30 novembre 1875, codifiant les principales dispositions des lois antérieures sur la matière, défendait aux députés, à part quelques exceptions admises par les art. 8 et 9, l'association de leur mandat à certaines fonctions civiles ou militaires dont ils étaient rendus incapables ou avec lesquelles ce mandat était déclaré incompatible (1). Ils ne pouvaient même accepter aucune autre fonction publique salariée, sauf celle de ministre et de sous-secrétaire d'Etat, qu'à la condition de se soumettre à la réélection (2).

Au contraire, la loi constitutionnelle du 24 février 1875, point de départ d'une nombreuse série, permettait d'élire les sénateurs inamovibles parmi tous les français ayant l'âge légal et jouissant de leurs droits civils et politiques (3). Une aussi grande latitude pouvant faire craindre des abus quand les électeurs étaient, non plus les sénateurs existants, mais les représentants des départements

(1) Loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, art. 7 à 11.

(2) Loi du 30 novembre 1875, art. 11. « Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation, mais il peut être réélu, si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député. »

(3) Loi du 24-28 février 1875 relative à l'organisation du Sénat, art. 5 et 6. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 609.

et des colonies, la loi organique du 2 août 1875 créa quelques causes d'incapacité destinées à protéger la liberté des électeurs contre l'influence du candidat fonctionnaire, et, en même temps, établit certaines incompatibilités, d'ailleurs peu nombreuses. D'une part, les membres des cours d'appel et des tribunaux de première instance, les préfets, les ingénieurs en chef du département, les archevêques et évêques, etc., ne pouvaient être élus sénateurs, sous peine de nullité, par le département ou la colonie compris, en tout ou en partie, dans leur ressort. D'autre part, il y avait incompatibilité, entraînant la nécessité d'une option, entre les fonctions de sénateur et celle, de conseiller d'Etat, préfet et sous-préfet ou autres encore énumérées par l'art. 20 (1). Toutefois, l'assimilation avec les députés avait pour cause la ressemblance de règles particulières plutôt que l'application d'un principe général.

Un pas décisif dans le sens du rapprochement a été fait par les lois du 9 décembre 1884 (2) et du 26 décembre 1887 (3) dont la seconde ne fait

(1) Loi organique sur l'élection des sénateurs, art. 20 et 21.

(2) Loi du 9 décembre 1884, portant modifications aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs, art. 5 « Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs, sauf exception. »

(3) Loi du 26 décembre 1887, concernant les incompatibi-

d'ailleurs que rectifier et interpréter la première, et qui appliquent aux sénateurs les art. 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 relative aux députés, mais non toutefois l'article soumettant à réélection le député nommé ou promu à une fonction publique au cours de son mandat. Si même le principe de l'assimilation ne fut pas dès lors posé, c'est que la proclamation, en était réservée à une loi, alors en préparation, sur les incompatibilités parlementaires (1). Déjà une application anticipée en avait été introduite par deux lois spéciales du 30 juin (2) et du 21 novembre 1883 (3), où les deux

lités parlementaires, art. unique. « Jusqu'au vote d'une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires, les art. 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 seront applicables aux élections sénatoriales. »

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 700.

(2) Loi du 30 juin 1883, concernant les services maritimes postaux entre le Havre et New-York, etc. « A raison de la subvention accordée par l'Etat, il est interdit aux membres de la Chambre des députés et du Sénat, sous peine de déchéance de leur mandat, de faire partie du conseil d'administration ou de surveillance de la société concessionnaire. »

(3) Loi du 20 novembre 1883, portant approbation de la convention provisoire passée entre le ministre des travaux publics et la compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée, art. 5. « Tout député ou sénateur qui, au cours de son mandat, acceptera les fonctions d'administrateur d'une compagnie de chemin de fer, sera, par ce seul fait, considéré comme démissionnaire et soumis à la réélection. »

catégories de législateurs sont mises sur le même pied. A raison des rapports établis entre l'Etat et deux compagnies concessionnaires, il était interdit aux membres de la Chambre des députés et du Sénat, indistinctement, de faire partie de leur conseil d'administration ou de surveillance. C'est dans le même esprit que la loi du 17 novembre 1897 portant prorogation du privilège de la Banque de France, déclare incompatible avec les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur, le mandat législatif (1). Un projet, présenté à la Chambre des députés par le garde des sceaux, le 4 novembre 1894, généralise même ces dispositions particulières en en étendant le principe aux directeurs, entrepreneurs ou propriétaires de tout établissement financier ou industriel soumis à l'influence de l'Etat par la nomination de son haut personnel, en recevant des subventions ou lui faisant régulièrement des fournitures (2). Ce n'est

(1) Loi du 17 novembre 1897, portant prorogation du privilège de la Banque de France, art. 3. « Les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur de la Banque de France sont incompatibles avec le mandat législatif. »

(2) Séance du 4 novembre 1895, *Journal officiel* du 5 novembre 1895, p. 2,329 s., art. 1. « L'exercice du mandat législatif est incompatible : 1° Avec les fonctions de directeur ou administrateur des établissements financiers ou industriels dans lesquels les fonctions sont à la nomination de l'Etat; 2° Avec la qualité de propriétaire, directeur, gérant, admi-

done plus systématiquement, mais seulement par le hasard d'une législation fragmentaire, qu'il subsiste, dans la détermination des incompatibilités, quelques différences appréciables entre sénateurs et députés.

III. — DÉCHÉANCE ET DÉMISSION. — Enfin, des causes d'incompatibilité ou d'incapacité survenues après coup peuvent rendre impossible à un membre de la Chambre haute la conservation de son siège. C'est ce qui arrive chaque fois que l'exercice du droit est soumis à des conditions qui cessent à un moment donné d'être remplies. Quand la qualité de pair est attachée à une fonction publique, l'effet ne survivant pas à la cause, elle prend fin avec la fonction qui l'avait donnée. La tradition s'était déjà formée en ce sens en Angleterre, où les pairs spirituels quittent la Chambre des lords en résignant leurs fonctions (1), et où, jusqu'à 1887, les pairs légistes qui prenaient leur retraite, conservaient bien leurs titres, mais n'étaient plus

nistrateur ou censeur d'un établissement financier ou industriel subventionné par l'Etat : 3° Avec la qualité d'entrepreneur d'un service de fournitures, de travaux, de transports ou de tout autre service de l'Etat. » Il est accordé au sénateur pour opter un délai de huit jours, à l'expiration duquel son silence le fait réputer démissionnaire, art. 2 et 3.

(1) Cf Report of the lords on the peerage, XIII, p. 393. Franqueville, le Parlement, II, p. 192.

lords du Parlement (1). Cette règle est inscrite en toute lettre dans quelques constitutions, telles que la constitution de Suède et la loi hongroise de 1885 (2). La pratique l'a sous-entendue dans les autres.

Une part est naturellement accordée aux causes de droit commun, condamnation à certaines peines, démission. Mais elle est d'autant plus faible que la fonction de pair ou de sénateur a une durée plus longue. Ainsi, en Hongrie, où la situation des membres héréditaires réagit sur les autres, une condamnation n'entraîne déchéance que si elle a pour objet la détention dans une maison de force et la réclusion dure, ou bien pour cause un crime

(1) Acte du 11 août 1886, relatif à la juridiction de la Chambre des lords, art. 6. « Tout lord d'appel en service ordinaire que sa charge seule autorise à siéger à la Chambre des lords, tant qu'il remplira les fonctions de lord d'appel, mais seulement pendant ce temps, peut siéger et voter comme membre de la Chambre des lords ; sa pairie ne passe pas à ses héritiers. » *Annuaire de législation étrangère*, 1876 (1877), p. 16 s. — Sur la réforme de 1887: Franqueville, *le Parlement*, II, p. 192. — Sur la modification à l'acte de 1876: *Appellate jurisdiction act 1887*. Analysé dans l'*annuaire de 1887* (1888).

(2) Loi 7 de 1885, modificative de la Chambre des magnats, art. 10. « Les membres de la Chambre des magnats perdent cette qualité s'ils en sont membres à raison de leurs dignités ou fonctions au cas où ils cessent de revêtir ces fonctions

ou un délit de cupidité (1). La loi française semble faire des causes d'incapacité qui surviennent après l'élection, autant de causes de déchéance. Mais elle en confie la constatation à la Chambre elle-même, et les termes dont elle se sert, même éclaircis par les précédents (2), ne permettent pas de vérifier si la décision de celle-ci a un caractère attributif ou déclaratif. De même en Hongrie encore, une démission n'a de valeur qu'autant qu'elle a été acceptée par le roi en conseil des ministres (3). Partout, au contraire, où prévaut le principe de l'élection, la réalisation de ces conditions est plus facile. Ainsi la constitution de la

ou dignités. » Dar., *op. cit.*, I, p. 450: Annuaire de législation étrangère, 1885 (1886). p. 41.

(1) Loi de 1885, art. 10, *l. c.*

(2) Loi du 15 mars 1849, art. 80. Décret-loi du 2-21 février 1852. pour l'élection des députés au Corps législatif, art. 28. « Sera déchu de la qualité de membre du Corps législatif tout député qui pendant la durée de son mandat aura été frappé d'une condamnation emportant la privation du droit d'être élu. » Loi du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés, art. 8. — Sur les opinions émises au cours des débats parlementaires par les membres des assemblées, voir les citations données par Esmein, *op. cit.* p. 720, note 2.

(3) Loi 7 de 1885, art. 10. « Perdent leur qualité les membres à vie lorsque leur démission est acceptée par le roi sur la proposition du conseil des ministres. » Dar., *op. cit.*, I, p. 450.

Suède (1) et celle du Danemark (2) énumèrent simplement la démission parmi les causes de cessation sans en soumettre l'effet à une acceptation quelconque. Le principe a reçu dans la loi française du 16 juillet 1875 une expression qui en précise et en augmente la portée. Après avoir donné à chaque Chambre le droit exclusif de juger l'élection de ses membres, le texte ajoute : « Elle peut seule recevoir leur démission (3). » Il en résulte incontestablement qu'elle est libre aussi de ne pas l'accepter. Dans la pratique, cette dernière faculté sert à faire déclarer nulles les démissions en blanc qu'une abdication de leur dignité pouvait amener des députés ou des sénateurs à laisser par avance entre les mains de leurs comités électoraux, mais, jusqu'à présent tout au moins, le Sénat n'a pas eu besoin de relever de cette défaillance quelqu'un de ses membres.

(1) Loi organique du Riksdag du 22 juin 1866. art. 12. Dar., *op. cit.*, II, p. 80.

(2) Constitution danoise du 5 juin 1849, art. 39. « Tout membre du Landthing a le droit de donner sa démission, » Dar., *op. cit.*, II, p. 11.

(3) Loi du 16 80 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, art. 10.

CHAPITRE VI

La vérification des pouvoirs

Les effets du recrutement sont susceptibles d'être modifiés par une opération complémentaire destinée précisément à en contrôler la régularité. C'est la vérification des pouvoirs ; simple acte déclaratif en droit, il peut devenir attributif en fait, selon la façon dont il est accompli. Par un usage excessif de son droit, l'autorité chargée d'y procéder a le moyen d'introduire dans la Chambre des membres qui, normalement, n'en feraient pas partie, ou, au contraire, d'en éliminer d'autres qui devraient y figurer légitimement, et devenir ainsi, indirectement, mais effectivement, une sorte d'électeur puissant, quoique irrégulier. La nécessité d'assurer aux Chambres basses leur indépendance les a fait presque partout reconnaître juges de leur propre composition. La tendance générale est aussi de laisser la même faculté aux Chambres hautes. Mais la diversité de leur mode de recrute-

ment a introduit dans cette législation une plus grande diversité.

Ce sont les Chambres hautes héréditaires qui ont les premières exercé le droit de contrôler elles-mêmes les titres de leurs membres. Leur qualité étant un objet de propriété, il paraissait naturel que la constatation en fut entourée de garantie, et le plus simple semblait de remettre l'appréciation à la Chambre elle-même. Un exemple mémorable, le premier en date comme en importance, en est présenté par l'histoire constitutionnelle d'Angleterre. Alors que le droit des Communes était encore contesté au xvi^e siècle, et ne fut même définitivement admis qu'au commencement du xvii^e (1), les lords ont toujours réclamé, et généralement obtenu sans difficulté, la faveur d'examiner eux-mêmes toutes les contestations relatives à la pairie. En vain, les juges des cours supérieures avaient-ils prétendu, sous Henri IV, vérifier, sinon le droit de siéger, du moins le titre qui le conférait; ils renoncèrent eux-mêmes, en 1449, à maintenir cette distinction. Un comité de privilèges dans lequel ont entrée tous les lords, bien que seuls les pairs juriconsultes en profitent,

(1) Franqueville, *op. cit.* . II, p. 499. Esmein, *op. cit.* , p. 705. On sait que la Chambre des Communes a renoncé en partie à ce privilège mais ce n'est que par une délégation, qu'elle peut toujours faire cesser, au pouvoir judiciaire.

décide souverainement tout ce qui les concerne, titres, successions, élections. C'est de là qu'est sortie la mémorable enquête de 1814 (1) sur les origines de la pairie, dont la publication et les pièces forment un document de premier ordre sur l'institution. Sans être toujours inscrite dans les autres constitutions de même nature, une règle semblable se retrouve dans la plupart d'entre elles. La Chambre des Seigneurs prussiens vérifie elle-même les titres de tous ses membres sans distinction (2). Il en est de même en Hongrie (3). Nulle part, la reconnaissance de cette tradition n'a soulevé de contestations.

Il y a encore moins de difficultés pour les nominations faites par le chef de l'Etat où pour la désignation légale résultant d'une fonction pu-

(1) On the dignity of a peer of the realm, 1814, in *fo*, avec les writs de convocation individuelle pour servir à établir les origines des droits de la pairie.

(2) Constitution de la Prusse, du 31 janvier 1850, art. 78. « Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres » Dar., *op. cit.*, I, p. 194.

(3) Loi 7 de 1885, modifiant l'organisation de la Chambre des Magnats, art. 49. « La Chambre des Magnats vérifie elle-mêmes les droits de ses membres et détermine, par son règlement intérieur, la procédure de la vérification. S'il s'élève un doute sur les droits de quelques membres, il sera statué sans recours par un tribunal que la Chambre élira dans son sein. » Dar., *op. cit.*, I, p. 192.

blique. Comme dans les deux cas il existe un acte initial accompli par l'autorité supérieure : l'investiture directe dans le premier, la nomination à la fonction dans le second, la légalité n'en peut guère être suspectée par avance. Seules un très petit nombre de Constitutions, comme celle du royaume d'Italie (1) ou du Canada (2), prévoient l'éventualité d'un débat contentieux. C'est, ici encore, à la Chambre même qu'il appartient de décider. La Constitution italienne assimile sous ce rapport le Sénat à la Chambre des députés (3) « S'il s'élève quelque controverse ou sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, dit la Constitution canadienne, c'est lui qui entendra la question et la décidera (4). » Pour être sous-entendue le plus souvent, cette règle n'en est pas moins universellement reconnue.

La question est d'une solution moins simple pour les Chambres élues ou pour la partie élective des Chambres composites. D'abord la forme est

(1) Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 60. Dar., *op. cit.*, I, p. 607.

(2) Acte concernant l'union et le gouvernement du Canada, du 29 mars 1867. 30 Victoria, c. 3, art. 33. Dar., *op. cit.*, II, p. 322.

(3) Statut fondamental. *l. c.*, *sup.* p. 109., n. 1.

(4) Acte concernant l'union. *l. c.*, *sup.* p. 109. n. 2.

ici complexe et d'un emploi moins aisé. Puis la volonté des électeurs, plus que celle d'une autorité établie, peut entrer en conflit avec la loi et se porter systématiquement sur des inéligibles. Enfin, la connaissance préalable des titres légaux est d'une réalisation moins facile à des électeurs qu'au pouvoir exécutif armé de tous les moyens de constatation, et des surprises sont plus à redouter. Il est alors de toute nécessité d'organiser un contentieux électoral pour la Chambre haute comme pour la Chambre des députés. De l'une à l'autre l'identité des situations a même amené à peu près complètement celle des dispositions. C'est sur le détail de l'application beaucoup plus même que sur le fonds de droit, que portent les principales différences et que s'élèvent les causes de controverse.

Très généralement, la Chambre haute, comme à peu près partout aussi la Chambre basse, vérifie elle-même les pouvoirs de ses membres. C'est ce que décident expressément la plupart des Constitutions, qui donnent la règle pour les deux Chambres à la fois ou qui la répètent à propos de chacune d'elles : Pays-Bas (1), Belgique (2) Nor-

(1) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 98. Dar., *op. cit.*, I, p. 110.

(2) Constitution de la Belgique, du 7 février 1831, art. 34. Dar., *op. cit.*, I, p. 73.

vège (1), Roumanie (2), Danemark (3), France de 1875 (4).

Quand la Chambre haute n'intervient pas seule, c'est à elle cependant que le dernier mot demeure encore, comme d'ailleurs à la seconde Chambre dans les mêmes circonstances. Un exemple remarquable en est présenté en Suède par la loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866. Elle distingue entre le jugement des protestations et la vérification des pouvoirs proprement dite. Toutes protestations doivent être adressées au roi, représenté par le gouverneur, qui, après instruction, lui transmet les pièces. L'affaire est rapportée et décidée à la Cour suprême (5). La vérification des pouvoirs est l'œuvre du Ministre de la Justice, assisté à cet effet d'un conseil spécial (6). Mais sa décision n'est pas définitive, car il appartient aux Chambres, à la Chambre haute comme à la seconde Chambre, de prononcer souverainement sur la

(1) Constitution de la Norvège, du 4 novembre 1814, art. 64. Dar., *op. cit.*, II, p. 121.

(2) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 40 modifié par la loi du 8 juin 1884. Dar., *op. cit.*, II, p. 219.

(3) Constitution de Danemark, du 5 juin 1849, art. 54. Dar., *op. cit.*, II, p. 13.

(4) Loi constitutionnelle du 18 juillet 1875, art. 10.

(5) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 11 et 12, art. 32 modifié en 1876. Dar., *op. cit.*, II, p. 80 et 86.

6 *Ibidem*.

validité des élections, tant sur la forme qu'au fond (1).

Des complications particulières sont causées en France par la nature et l'organisation composite du collège électoral qui nomme les sénateurs des départements et des colonies, c'est-à-dire, maintenant, tous les sénateurs. D'abord, il comprend deux catégories de membres, les représentants ordinaires à la Chambre des députés et aux conseils locaux du département, puis des membres choisis exprès pour ce rôle. En second lieu, l'élection se trouve ainsi forcément à deux et même trois degrés. Il y est attaché la conséquence que la vérification des pouvoirs implique un double examen ayant pour objet, non-seulement l'élection des sénateurs eux-mêmes, mais encore celle de leurs électeurs, issus déjà de ce mode de procédure. Aucune contestation ne peut alors mettre en doute le titre des députés et des conseillers, tant de département que d'arrondissement, sur les pouvoirs desquels il y a chose jugée. Mais il n'en est plus de même pour les délégués municipaux, choisis exprès pour ce rôle, et dont le pouvoir a besoin d'être reconnu avant qu'ils ne soient admis à l'exercer. Il était impossible de faire vérifier l'élection des délégués par le Sénat lui-même, qui

(1) *Ibidem.*

n'aurait pu suffire à ce soin. La loi organique du 2 août 1875 l'a soumise aux mêmes règles que l'élection au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal. Le juge compétent est la juridiction administrative, représentée, au premier degré, par le Conseil de préfecture et, en appel, par le Conseil d'Etat (1).

La loi s'est efforcée d'organiser une procédure rapide qui permette de trancher les difficultés avant la réunion du collège, ou autorise une solution provisoire. Les réclamations émanant d'un conseiller municipal sont insérées dans le procès-verbal même de l'élection (2). Celles qui peuvent être faites par les électeurs doivent avoir lieu dans le délai de trois jours (3). Il y a un suppléant qui prend la place du délégué dont l'élection a été annulée. Si l'élection du suppléant est elle-même l'objet d'une annulation, il est procédé à de nouvelles élections au jour indiqué par un arrêté du Préfet. Mais malgré tout, grâce aux lenteurs inévitables et à la possibilité de l'appel, l'affaire peut n'être pas terminée quand se réunit le collège électoral. Si le Conseil de préfecture a statué, sa décision vaut en attendant, le délégué dont l'élec-

(1) Loi organique du 2 août 1875, sur l'élection des sénateurs, art. 8.

(2) *Ibid.*, art. 5.

(3) *Ibid.*, art. 7.

tion a été confirmée étant admis à voter, celui dont l'élection a été annulée étant au contraire écarté. Mais ce jugement provisoire peut même n'être pas encore intervenu ou être réformé par le Conseil d'Etat. Il sera alors décidé souverainement par le Sénat lui-même dans la vérification des pouvoirs. Appelé à se prononcer sur l'élection définitive, il appréciera quel compte il doit faire de l'élection au premier degré qui l'a précédée, et si les réclamations contre la nomination du délégué ne l'empêchent pas de valider l'élection du sénateur, l'instance introduite tombera de plein droit, comme se trouvant désormais sans objet, solution définitive qui revient à laisser le Sénat juger lui-même l'élection préalable du délégué, quand il est nécessaire d'en faire remonter la connaissance jusqu'à lui.

CHAPITRE VII

Influence de l'organisation sur les effets du Recrutement

Les effets du recrutement de la Chambre haute peuvent être affectés par la réaction qu'exerce sur eux son organisation. En principe, ces deux objets sont indépendants l'un de l'autre. Mais il est cependant tel mode d'organisation qui facilite l'entrée de la Chambre à certaines catégories de personnes, ou qui donne une importance particulière à quelques-unes d'entre elles. Tels sont notamment : la constitution de la présidence, le mode de votation adopté, l'indemnité des membres.

1° *La constitution de la Présidence* a un double effet sur la composition de la Chambre haute. Confiée à une personne étrangère, tel qu'un fonctionnaire déterminé, elle peut servir à y introduire un élément qui n'y aurait pas autrement figuré. Par l'action que l'autorité de son titulaire ou la direc-

tion qu'il donne aux débats exercent sur la Chambre, elle est susceptible de modifier, dans leurs effets, l'importance des éléments représentés. Laisser le soin d'y pourvoir au chef de l'Etat est lui donner un droit de nomination plus ou moins étendu, selon que le président peut être choisi ou non par lui en dehors de l'assemblée. Le confier à l'assemblée est lui accorder une certaine autonomie, par la concession d'un droit assez semblable à celui de cooptation. Sur cet objet comme sur tant d'autres, une règle transmise par la tradition a été ensuite reproduite, souvent de toutes pièces, ou, au contraire, rejetée de parti pris, par le triomphe du parti opposé.

En Angleterre, pays parlementaire par excellence auquel la recherche des origines constitutionnelles oblige toujours à revenir, le président de la Chambre des lords, par une prescription plusieurs fois séculaire, est le lord haut chancelier. Cette fonction lui revenait logiquement quand les lords étaient avant tout les conseillers de la couronne, puisqu'ils devaient être alors en relation perpétuelle avec le roi, et que le chancelier était son représentant habituel. La coutume s'est continuée même après la transformation de la pairie (1). Nommé librement par la couronne,

(1) Franqueville, *op. cit.*, III, p. 5 s.

le chancelier n'est pas nécessairement l'un des lords, quoique une tradition assez constante soit de le créer pair; s'il ne l'est pas déjà, à raison de cette circonstance (1). Il en résulte que l'assemblée peut avoir à sa tête une personne étrangère au Parlement. Sans doute, il n'a pas alors voix délibérative, mais il n'en possède pas moins l'influence qu'à tout président sur le corps à la tête duquel il se trouve. Sa tradition est si bien établie que si le grand sceau est mis en commission, ainsi qu'on en trouve encore des exemples au commencement de ce siècle, la couronne désigne un dignitaire des cours de justice, Banc du roi ou Plaids communs, pour présider la Chambre haute (2).

Les premières constitutions écrites des pays continentaux ont imité cette coutume, quoique la même raison historique n'y existât point. C'est au chancelier de France que la Charte de 1814 (3) conférait la présidence des pairs, et elle fut continuée en cela par l'acte additionnel aux constitu-

(1) *Ib.* I, p. 497.

(2) Ex. En 1826, le maître des rôles, en 1835, le vice chancelier, etc. Franqueville, *op. cit.*, III, p. 7.

(3) Charte du 4-10 juin 1814, art. 29. « La Chambre des pairs est présidée par le chancelier de France, et, en son absence, par un pair nommé par le roi. »

tions de l'Empire (1), et par la Charte de 1830 (2). Il semblait y avoir un précédent dans l'ancienne France où le chancelier, représentant ordinaire du roi dans l'ordre civil et judiciaire, pouvait prendre la présidence du Parlement chaque fois qu'il s'y rendait pour l'enregistrement des édits ou autres actes d'une solennité particulière (3), surtout dans les lits de justice, quand la cour se trouvait garnie de pairs (4). Mais il y avait entre la nouvelle cour des pairs et l'ancienne, malgré l'identité des noms, une différence essentielle de nature, et l'exemple de l'Angleterre fortifiait la règle nouvelle d'une autorité bien plus immédiate.

C'est aussi au chancelier de l'empire allemand qu'appartiennent la présidence et la direction du Bundesrath (5). La nature complexe de cette assemblée, qui ne joue pas seulement le rôle d'une

(1) Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, du 22-23 avril 1815, art. 5.

(2) Charte du 14 août 1830, art. 25.

(3) Guyot, Répertoire de jurisprudence, Paris, 1784, V^o Chancelier, III, p. 96 s.

(4) Loyseau, Des offices, l. iv. chap. II, n^{os} 32, 90. « C'est pourquoy il a droit de présider au Parlement quand il y va, soit pour la vérification des édits ou pour l'élection des officiers d'iceluy, lorsqu'icelle luy estoit laissée. »

(5) Constitution de l'Empire allemand, du 16 avril 1871, art. 15. Dar., *op. cit.*, I, 159.

Chambre haute, mais est avant tout, comme l'ancienne diète germanique, la délégation des souverains confédérés, rend sans doute l'analogie plus lointaine. Mais l'influence de la tradition n'en est pas moins visible encore. Au moins dans son expression juridique, la règle de la constitution moderne allemande rappelle le principe de l'ancienne constitution d'Angleterre.

La constitution américaine a aussi imité en cela la constitution anglaise, mais avec quelques une de ces particularités qui laissent toujours à ces copies un caractère d'originalité. La présidence de la haute Chambre y appartient, comme en Angleterre, au titulaire d'une des plus hautes fonctions de l'Etat. Ce n'est pas le chancelier, dont la constitution américaine n'a pas reproduit telle qu'elle, l'institution. C'est le vice-président des Etats-Unis, personnage essentiellement étranger à l'assemblée (1) qu'il préside. Mais une raison pratique a eu dans ce choix plus de valeur que les raisons juridiques ou théoriques. Destiné à remplacer le président mort, démissionnaire ou destitué, le vice-président devenait une inutilité et, par suite, un embarras, tant que cette éventualité

(1) Constitution des Etats-Unis, du 17 septembre 1787, chap. I, sect. 3, art. 4. « Le vice-président des Etats-Unis sera président du Sénat, mais n'aura droit de voter qu'en cas de partage. » Dar., *op. cit.*, p. 352.

ne se réalisait pas. La présidence sénatoriale lui a été donnée en attendant, comme une occupation. C'est si bien la cause déterminante de ce choix que le Sénat nomme toujours lui-même son vice-président *pro tempore*, qui supplée le président ordinaire ou même le remplace définitivement, si celui-ci arrive à la présidence de l'Union (1).

On a encore une application déjà plus lointaine, mais toujours reconnaissable, de la règle, chaque fois que la nomination du président de la Chambre haute est laissée au chef de l'Etat. Le désir de lui ménager une influence sur l'assemblée a le plus souvent ici fait observer la tradition, mais ce n'en est pas moins cette tradition qui a déterminé la nature du moyen. Le chef de l'Etat a naturellement le droit de désigner le président, et, ordinairement, aussi le vice-président de la Chambre haute, partout où il choisit lui-même celui de la Chambre basse, c'est-à-dire aux Pays-Bas (2), en Portugal (3) et enfin en Suède (4), sans compter

(1) *Ib* art. 5, *b. c* p. 352.

(2) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 88 et 92; cf. art. 99. Dar., *op. cit.*, I, p. 107, 109 et 110.

(3) Charte constitutionnelle du Portugal du 29 avril 1826, art. 21. Dar., *op. cit.*, I, p. 643.

(4) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866 art. 33, modifié en 1876 et 1887. Dar., *op. cit.*, II, p. 86.

la constitution française de 1852 (1). Particularité plus remarquable et qui accuse la différence généralement reconnue entre les deux Chambres, il l'exerce pour la Chambre haute seule, alors que la seconde chambre élit elle-même le sien, dans un plus grand nombre de constitutions. Ce sont, entre autres, celles de l'Autriche (2), de la Hongrie (3), de l'Italie (4), de l'Espagne (5), auxquelles il faut ajouter la constitution canadienne du 29 mars 1867 (6). D'après les constitutions de l'Autriche, de la Suède et du Canada il ne peut faire porter son choix que sur un membre de la Chambre même, de telle sorte que le droit se ramène pour lui à élever au dessus des autres quelqu'un qui appartient déjà à l'assemblée, non à introduire dans cette assemblée un élément exté-

(1) Constitution du 14 janvier 1852, art. 23.

(2) Loi constitutionnelle du 26 février 1861, modifiée par celle du 21 décembre 1867 sur la représentation de l'Empire, art. 9, Dar., *op. cit.*, p. 391.

(3) Loi 4 de 1848 sur les sessions annuelles de la diète hongroise, art. 8; loi 7 de 1885 sur la chambre des magnats, art. 15, Dar., *op. cit.*, I, p. 440 et 452.

(4) Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 43 et 35. Dar., *op. cit.*, p. 604, 605.

(5) Constitution de la monarchie espagnole, du 30 juin 1876 art. 35 et 36, Dar., *op. cit.*, I, p. 627.

(6) Constitution canadienne du 29 mars 1867, art. 44, Dar., *op. cit.*, II, p. 323.

rieur. Ce n'est donc plus que le dernier écho d'une tradition affaiblie. Mais cette disposition se rattache à la pratique originaire, dont-elle dérive indirectement, par le moyen des dispositions intermédiaires que nous venons de voir.

L'abandon du principe traditionnel est consommé définitivement par les constitutions qui laissent à la Chambre haute elle-même la désignation de son Président, comme du reste de son bureau. Elles peuvent y employer un moyen terme, comme la présentation d'un certain nombre de candidats entre lesquels le chef de l'Etat choisira. Elles peuvent exercer ce droit dans sa plénitude. Entre les deux, il n'y a qu'une différence de degrés. C'est le cas déjà d'un certain nombre de constitutions monarchiques, et même du plus grand nombre d'entre elles : constitutions des Pays-Bas (1), de la Belgique (2), du Danemark (3), de la Norvège (4), de la Rouma-

(1) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 99. Dar., *op. cit.*, II, p. 110.

(2) Constitution belge du 7 février 1831, art. 37. Dar., *op. cit.*, I, p. 73.

(3) Constitution du Danemark, du 5 juin 1849, révisée le 18 juillet 1866, art. 60. Dar., *op. cit.*, II, p. 14.

(4) Constitution de la Norvège, du 4 novembre 1814, art. 73 modifié par la loi du 24 avril 1869. Dar., *op. cit.*, II, p. 122.

nie (1), voire même de la Prusse (2), où la Chambre des seigneurs, par une marque de confiance voulue, est mise, à ce point de vue, sur le même rang que la Chambre des députés. A plus forte raison en est-il de même des constitutions républicaines, sauf la constitution des Etats-Unis et celles qui ont été établies sur son modèle où sous son influence, comme la constitution de Pennsylvanie (3). En Suisse, c'est le conseil des Etats lui-même qui nomme son Président (4). Le Sénat français de 1875 jouit logiquement de la même faculté. Cette règle, relativement nouvelle, mais de plus en plus observée, marque encore une concession à la tendance générale d'assimiler la Chambre haute à la seconde Chambre.

II. Le *mode de votation* suivi est également susceptible de modifier les effets du recrutement. C'est lorsque les membres de l'assemblée représentent des unités territoriales déterminées, et que ces unités, seules, constituent l'élément de vota-

(1) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 43 et 44 modifié le 8 juin 1884. Dar., *op. cit.*, II, p. 219 et 220.

(2) Constitution de la Prusse, du 31 janvier 1850, art. 78. Dar., *op. cit.*, I, p. 194.

(3) Constitution de Pennsylvanie, du 16 décembre 1873, art. 9. Dar., *op. cit.*, II, p. 414.

(4) Constitution fédérale suisse, du 29 mai 1874, art. 82. Dar., *op. cit.*, I, p. 501.

tion. Telle a été la pratique des anciens Etats généraux français, où le vote se faisait par bailliage, chacun d'eux n'ayant qu'une voix quelque fût le nombre de ses représentants, dont la majorité déterminait l'opinion du bailliage (1). Avec ce mode de computation, il peut se faire qu'une opinion ait la majorité des membres sans avoir cependant la majorité de la Chambre. Tel sera le cas chaque fois qu'un vote ne réunira qu'une faible majorité des bailliages ou autres circonscriptions analogues, avec une faible majorité de voix dans chacun d'eux. Mais ce procédé est abandonné, même dans les pays que la nature de leur constitution y semblerait porter. En Suisse, les deux représentants de chaque canton au Conseil fédéral peuvent se séparer sur une opinion (2). Il en est de même aux Pays-Bas, malgré le souvenir des anciens Etats (3). Actuellement la seule application importante du principe est fournie par le Bundes-

(1) Mémoire sur les Etats généraux, p. 97-110. Mayer (Ch. J. de.), Des Etats généraux et autres assemblées nationales. Collection recueillie et publiée par... Lahaye et Paris 1788-1789 ; 8°, VIII, p. 481 s. Esmein, Hist. du Droit, p. 487.

(2) Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874, art 91. « Les membres des deux conseils votent sans instructions. » Dar., *op. cit.*, I, p. 503.

(3) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 78 et 106. Dar., *op. cit.*, I, p. 105 à 111.

rath allemand. Chaque état de la confédération y a un certain nombre de voix, depuis une jusqu'à seize, accordées à la Prusse. Si tel d'entre eux y envoie plusieurs délégués, ils doivent s'entendre pour réunir en faveur de la même opinion toutes les voix dont dispose leur pays. La règle y est d'une application si stricte que chaque état peut n'avoir et n'a même souvent qu'un représentant unique, disposant alors de toutes ses voix (1). Mais la nature toute spéciale du Bundesrath allemand, assemblée de diplomates plus encore que Chambre haute proprement dite, enlève en partie à l'exemple tout ce que, sans cette circonstance, il présenterait de caractéristique.

III. L'existence ou l'absence d'une *indemnité parlementaire* exerce une influence sur le recrutement en rendant plus ou moins facile l'exercice du mandat et, par suite, l'entrée dans la haute assemblée.

En opposition avec la théorie démocratique, les antécédents historiques sont hostiles à l'idée de payer les membres des assemblées électives. Si une indemnité était attachée, en Angleterre, à la

(1) Constitution de l'Empire allemand, du 16 avril 1871, art. 6. « Chaque Etat de la Confédération peut nommer au Conseil fédéral autant de fondés de pouvoir qu'il possède de voix. Toutefois, les représentants d'un même état doivent émettre leur vote dans le même sens. » Dar., *op. cit.*, I. p. 156.

qualité de *commoner* (1), ou, en France, à celle de représentant aux Etats généraux (2), c'était par application des règles du mandat (3). Mandataire de ses commettants au sens juridique de l'expression, le député des villes aux états français, ou le représentant des bourgs et des comtés au Parlement d'Angleterre, avait droit au remboursement de ses dépenses et se faisait attribuer par avance une provision (4). Cette pratique cessa même en Angleterre, à la fin du xvii^e siècle (3), et, encore à présent, les membres des communes ne sont point payés. Jamais il n'a pu être question un seul instant d'une rémunération pour la Chambre des lords. La gratuité était la conséquence forcée de l'idée qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes; de telle sorte qu'une rémunération aurait été pour eux sans titre. Maintenant encore, il est des pays où les membres d'aucune des deux Chambres ne reçoivent d'indemnité, aussi bien ceux de la seconde chambre que de la chambre haute. Tels sont, entre autres,

(1) Franqueville, *op. cit.*, II, p. 255 s., 560 s.

(2) Mayer, *op. cit.*, VII, p. 300 s. Esmein, *Hist. du Droit*, p. 484.

(3) Viollet, *Elections aux Etats généraux*, p. 31 s.

(4) Dernière trace de paiement en 1681. Franqueville, *op. cit.*, II, p. 565.

l'Italie (1), et l'Espagne (2). Telle était encore la Belgique, avant la revision de 1893 (3), où les députés habitant le siège du Parlement n'avaient droit à aucune compensation pécuniaire pour le temps consacré aux séances.

Mais ce qui distingue les chambres hautes, et établit entre elles et les secondes chambres des différences remarquables, c'est qu'un traitement est accordé aux députés alors que les membres de la haute Chambre ne reçoivent rien. Telle est la solution à laquelle s'est arrêtée la Belgique, depuis la revision de 1893 (4), la Prusse (5), la Suède (6), la Hongrie (7). Au contraire, aucune constitution n'accorde d'indemnité aux membres de la haute

(1) Statut fondamental de mars 1848, art. 50. Dar., *op. cit.*, I, p. 606.

(2) Constitution de la Monarchie espagnole, du 30 juillet 1876, art. 20 s. s. Dar., *op. cit.*, I, p. 623.

(3) Constitution belge du 7 février 1831, art. 52 et 57. Dar., *op. cit.*, I, p. 75 et 76.

(4) Nouveaux art. 52 et 57 de la constitution belge révisée en 1893. *l. c.*

(5) Constitution de la Prusse, du 31 janvier 1850, art. 85. Dar., *op. cit.*, I, p. 195.

(6) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 23. Dar., *op. cit.*, II, p. 84.

(7) Loi 7 de 1885 sur la Chambre des magnats, art. 15. « Les membres de la Chambre comme tels ne reçoivent aucune indemnité. » Dar., *op. cit.*, I, p. 453.

Chambre, pour la refuser à ceux de l'autre. Cette distinction paraîtrait faite à rebours, parce que les membres des Chambres hautes, surtout quand ils sont tels à titre viager ou héréditaire, réunissent des conditions de fortune supérieures, d'ordinaire, à celles des députés. Quelques exemples apparents du contraire n'infirment pas l'observation. Sous le premier Empire, les sénateurs avaient une dotation supérieure à l'indemnité parlementaire des députés (1). Mais c'est que Napoléon voulait précisément leur assurer, par ce moyen, cette supériorité et cette indépendance de situation qui rend inutile une indemnité proprement dite. Après quelques hésitations et sous une forme moins avouée, la même idée fut reprise par le second empire (2). Les membres du Bundes-

(1) D'abord 25.000 francs au lieu de 10.000 fr., constitution de l'an VIII, art. 36. « Le traitement annuel d'un tribun est de 15.000 francs, celui d'un législateur de 10.000 francs »; art. 22. « Des revenus de domaines nationaux déterminés sont affectés aux dépenses du Sénat. Le traitement annuel de chacun de ses membres se prend sur ces revenus, et il est égal au vingtième de celui du premier consul. » L'art. 43 fixait à 500.000 fr., le traitement du premier consul.

(2) Constitution du 14 janvier 1852, art. 22. « Les fonctions de sénateurs sont gratuites; néanmoins le Président de la République pourra accorder à des sénateurs, en raison des services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle qui ne pourra excéder 30.000 francs par an. Cf S. C. du 25 décembre 1852 art. 17 abrogeant cet article.

rath allemand sont défrayés par leurs gouvernements respectifs, alors que toute allocation pécuniaire est refusée systématiquement aux membres du Reichstag (1). Mais en cela encore le caractère diplomatique que possède avant tout cette assemblée, produit une de ses conséquences. En général, la différence entre les deux Chambres, quand elle existe à cet égard, se traduit par la gratuité des premières fonctions et la rémunération des autres.

Cette différence tend de plus en plus à disparaître. Le principe démocratique, qui prévaut chaque jour, repousse comme aristocratique ou tout au moins contraire à l'égalité, la gratuité d'une fonction publique quelconque. Une première manifestation en avait été fournie par la démocratie athénienne, dans le monde antique. De nos jours un grand nombre de constitutions y ont sacrifié. Parmi les pays qui accordent un traitement ou une indemnité aux membres des deux Chambres, aussi bien de la Chambre haute que de la seconde chambre, on compte naturellement toutes les républiques : les Etats-Unis d'Amé-

(1) Constitution de l'Empire allemand, du 16 avril 1871, art. 32. Dar., *op. cit.*, I, p. 162. L'abrogation de cet article, votée plusieurs fois par le Reichstag, a toujours été repoussée par le Bundesrath.

rique (1), les Etats particuliers de la fédération américaine, tels que la Pennsylvanie (2), la France républicaine de l'an III (3) et celle de 1875 (4). Il faut ajouter à la liste un nombre de plus en plus considérable de pays demeurés en monarchie, mais poussés à la démocratie, le Danemark (5), la Norvège (6), la Roumanie (7). En Suisse, Etat fédéral, l'allocation est fournie à ses représentants propres par chacun des états particuliers. Mais le principe n'en est pas pour cela moins nettement appliqué (8). C'est encore pour la Chambre

(1) Constitution du 17 septembre 1787, chap. I, sect. 6, art. 1. Dar., *op. cit.*, II, p. 153.

(2) Constitution du 16 décembre 1873, chap. III, art. 8. Dar., *op. cit.*, II, p. 414.

(3) Constitution du 5 février, an III, art. 68.

(4) Loi du 2 août 1875, art. 26; loi du 30 décembre 1875, art. 17.

(5) Constitution du 5 juin 1849, art. 39. Dar., *op. cit.*, II, p. 11.

(6) Constitution de la Norvège, du 4 novembre 1814. art. 65. Dar., *op. cit.*, II, p. 121.

(7) Constitution du 30 juin 1866, art. 77, modifié par la loi du 9 juin 1884. Dar., *op. cit.*, II, p. 225. Avant la revision de 1884 les députés seuls avaient droit à une indemnité.

(8) Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874, art. 83. « Les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par les cantons. » Dar., *op. cit.*, I, p. 502. Aux Etats-Unis les sénateurs, aussi bien que les représentants, sont payés par le Trésor fédéral. Constitution de 1787, *l. c.*

haute un nouveau pas vers la seconde Chambre et la suppression d'une différence qui avait sa racine profonde dans le passé.

CHAPITRE VIII

La durée des pouvoirs.

Une autre question nécessairement attachée à celle du recrutement des Chambres hautes est la durée de leur législature. Après avoir déterminé comment fonctionne leur recrutement, il faut voir pour combien de temps le résultat en est assuré. Sur ce point encore une même règle ne saurait être appliquée à toutes indistinctement. Quand c'est sur la base de la nomination, au sens large du mot, qu'elles sont constituées, elles demeurent nécessairement perpétuelles. Telles sont les Chambres composées de membres héréditaires. Telles sont aussi les Chambres comprenant des membres voyageurs. Le rôle du chef de l'Etat est quelquefois d'ajouter des membres nouveaux aux membres existants, ou de combler les lacunes que produisent l'extinction des familles ou les décès. La permanence qui en découle est d'ailleurs conforme au but des Chambres hautes ainsi composées, c'est-

à-dire la défense de certains intérêts : intérêts sociaux ou intérêts de classe. Cette situation réalise à un degré éminent les avantages de l'institution ; il s'y forme une tradition continue, les changements inévitables s'y accomplissent insensiblement, sans secousse. Une assemblée pourvue de cette stabilité possède tout ce qu'il faut à l'emploi de modérateur qu'elle est particulièrement appelée à remplir. Mais il ne saurait en être de même pour les Chambres hautes élues en totalité ou en partie. La ressemblance de leur recrutement avec celui des chambres basses crée nécessairement entre les deux espèces de nouvelles analogies : la durée forcément limitée de leur mandat les astreint à un renouvellement fréquent ; le délai ordinaire peut même ainsi être abrégé par une dissolution anticipée. Il s'en dégage une tendance naturelle à appliquer aux unes et aux autres les mêmes règles. Mais le rapprochement, même intime, laisse toujours subsister des différences de détail entre la Chambre haute et la seconde Chambre. De plus les deux causes qui limitent alors la durée de ces assemblées n'ont pas la même valeur et ne possèdent pas la même généralité d'application.

I. La première cause qui peut mettre fin à l'existence d'une chambre haute élue est *l'expiration de ses pouvoirs*. Aucune élection proprement dite ne confère des pouvoirs perpétuels, qu'ils

soient héréditaires ou même simplement viagers. Une exception à cette règle était bien apportée en France par les 75 inamovibles de la Constitution de 1875 (1), mais leur électeur était la chambre elle-même; ils ne comprenaient que le quart de l'assemblée, leur institution présentait un caractère transactionnel (2), enfin elle n'a pas survécu à la revision de 1884. Cependant l'effet également limité de l'élection pour les deux Chambres ne peut faire disparaître une différence d'objet entraînant elle-même des conséquences différentes. Théoriquement une Chambre basse doit être à tout instant l'expression de la volonté actuelle du pays, et, de plus, avec le régime parlementaire, elle exerce un contrôle permanent sur le gouvernement de celui-ci. Par suite, il lui faut demander plus souvent et plus complètement une investiture nouvelle à l'opinion publique par un renouvellement répété et intégral. Au contraire une Chambre haute destinée à protéger les principes et la tradition contre les erreurs possibles d'un moment, sans surveiller jamais d'aussi près l'action exécutive, remplit mieux ce rôle par une plus grande fixité. Elle se trouve ainsi dans la nécessité d'avoir un mandat plus permanent. Cette diffé-

(1) Loi du 24 février 1875.

(2) Esmein. Droit constitutionnel, p. 692.

rence de fonds se traduit d'ordinaire par deux différences d'organisation : 1^o Les deux chambres d'un même parlement ont des pouvoirs de durée inégale. 2^o Le renouvellement ne s'en opère pas de la même manière.

1^o D'abord les Chambres hautes élues le sont généralement pour un temps plus long que les secondes Chambres.

De leur nature, les pouvoirs d'une Chambre de députés sont de courte durée. Ils ne se prolongent guère que dans les Constitutions où la part de l'exécutif est plus large que celle du législatif. Le premier y trouve l'avantage de pouvoir garder longtemps une Assemblée favorable, alors que le droit de dissolution lui permet de se débarrasser d'une Chambre hostile. Ainsi la Chambre des députés n'est élue que pour deux ans aux Etats-Unis (1) et en Pennsylvanie (2); elle ne l'est que pour trois en Suisse (3), en Portugal (4), en Dane-

(1) Constitution des Etats-Unis, chap. I, section II. Dar., *op. cit.* II, p. 350.

(2) Constitution de Pennsylvanie, ch. II, sect. II. Dar., *op. cit.* , II, p. 413.

(3) Constitution suisse de 1874, art. 76. Dar., *op. cit.*, I, p. 501.

(4) Constitution portugaise, art. 17. Dar., *op. cit.*, I, p. 642.

mark (1), en Suède (2), en Norvège (3), pays à Constitution républicaine ou travaillés par l'action démocratique. La durée en est limitée à quatre ans aux Pays-Bas (4) et en Roumanie (5). La France révolutionnaire l'avait fixée à deux ans en 1791 (6), un an en 1793 (7), trois ans en l'an III et en 1848 (8). C'est par une sorte de transaction entre deux principes opposés que la durée de quatre ans a été adoptée en 1875.

Toute réaction violente ou non contre le régime des Assemblées et le principe de l'élection s'est traduite par la fixation d'un terme plus long à la durée de chaque législature. L'Angleterre a remplacé l'acte triennal par l'acte septennal de 1716 (9),

(1) Constitution danoise, art. 31. Dar., *op. cit.*, II, p. 9.

(2) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1856, art. 13. Dar., *op. cit.*, II, p. 80. « Les membres de la seconde Chambre sont élus pour une période de trois ans qui commence à courir..... »

(3) Constitution norvégienne, art. 71, modifié par la loi du 24 avril 1869. Dar., *op. cit.*, II, p. 122.

(4) Constitution des Pays-Bas, art. 85. Dar., *op. cit.*, I, p. 107.

(5) Constitution roumaine, art. 66. Dar., *op. cit.*, II, p. 123.

(6) Constitution de 1791, titre III, chap. I, art. 2.

(7) Constitution de 1793, art. 40.

(8) Constitution du 5 fructidor an III, art. 53, et Constitution du 4 novembre 1848, art. 31.

(9) Le ministère Whig craignant de voir les électeurs lui envoyer une majorité jacobite fit voter une loi qui portait à sept années la durée du Parlement, y compris celui qui

quand un ministère en désaccord avec la nation a voulu se conserver une ancienne Chambre complaisante, jusqu'au moment où il put s'en faire une nouvelle, également dévouée, par une manipulation opportune de la matière électorale. En France, la Constitution consulaire de l'an VIII (1), la Charte de 1814 (2), l'acte additionnel de 1815 (3), la Charte de 1830 (4), prolongeaient la durée des législatures jusqu'à cinq ans. La Constitution de 1852 fixait le chiffre de six (5). Celui de cinq a été arrêté au Canada sous l'influence de la loi anglaise (6). Il a été également accepté en Espagne (7). Cependant la tendance est plutôt de restreindre que d'augmenter cette durée, qui peut être considérée comme un maximum et s'explique d'ordinaire par des circonstances historiques particulières.

prolongeait ainsi son existence de plus du double, Lord Mahon, *History of England*, vol. I, chap. xi, cité par Franqueville, *op. cit.*, I, p. 283.

(1) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 27 et 31.

(2) Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, art. 37.

(3) Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, art. 13.

(4) Charte du 14 août 1830, art. 31 « Les députés sont élus pour cinq ans. »

(5) Constitution du 14 janvier 1852, art. 38.

(6) Constitution canadienne, art. 50. Dar., *op. cit.*, II, p. 324.

(7) Constitution de la Monarchie espagnole, du 30 juin 1876, art. 30 et 32.

Toujours, au contraire, des pouvoirs prolongés ont été considérés comme nécessaires au rôle particulier des Chambres hautes. Chacune d'elles, rapprochée de la seconde Chambre qui l'accompagne, s'en distingue par une longévité plus grande. A peine trouve-t-on quelques exceptions à cette règle, comme dans la Constitution française de l'an III, où les deux Conseils devaient être entièrement renouvelés au bout de trois ans (1), assimilation nécessaire alors à l'introduction d'une Chambre haute dans un organisme politique réfractaire; puis dans quelques Constitutions locales des Etats-Unis, où l'exagération de la démocratie la transforme en une ochlocratie et qui n'admettent que des sénateurs élus pour deux ans et même une année, ainsi que les représentants, comme dans le Massachusset et le Rhode-Island (2), ou encore, de nos jours et en Europe même, dans la Constitution norvégienne, qui fait de la Chambre haute une partie détachée de la Chambre basse élue par elle-même dans son sein et, par conséquent, nécessairement renouvelable en même temps (3). Partout ailleurs, si le principe d'une Chambre a été

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art. 53. « L'un et l'autre Conseil est renouvelé tous les ans par tiers. »

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 77.

(3) Constitution norvégienne du 4 novembre 1894, art. 73, modifié par la loi du 24 avril 1869. Dar, *op. cit.*, II, p. 122.

sincèrement admis, l'acceptation s'en est traduite par la prolongation, relative ou absolue, de ses pouvoirs. Dans quelques Constitutions particulières la durée en est bien fixée à quatre années seulement, mais c'est que la Chambre basse ne siège que deux ans. En Espagne, la partie élective du Sénat n'est pas choisie pour un temps plus long que la Chambre des députés. Mais celle-ci alors est nommée pour cinq ans (1). Aux Etats-Unis, le Sénat qui existe à côté des représentants a une durée triple (2). On ne trouve pas moins de huit ans en Belgique (3), en Danemark (4), en Roumanie (5). La durée des pouvoirs se prolonge jusqu'à neuf ans aux Pays-Bas (6), en Suède (7) et

(1) Constitution de la Monarchie espagnole, du 3 juin 1876, art. 24 Dar., *op. cit.*, I, p. 625.

(2) Constitution des Etats-Unis, du 17 septembre 1787, chap. I, section III, art. 1. Dar., *op. cit.*, II, p. 351.

(3) Constitution belge du 7 février 1831, art. 55. Dar., *op. cit.*, I, p. 75.

(4) Constitution danoise du 5 juin 1849, art. 39. Dar., *op. cit.*, II, p. 41.

(5) Constitution roumaine du 3 juin 1866, art. 78, modifié par la loi du 9 juin 1884. Dar., *op. cit.*, II, p. 225.

(6) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 31. Dar., *op. cit.*, I, p. 108.

(7) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 6 Dar., *op. cit.*, II, p. 79.

dans la France contemporaine (1). Ce n'est rien moins que le double ou le triple du temps pour lequel est élue la Chambre basse. Nul exemple n'est plus frappant que celui des Etats particuliers de l'Union américaine, dans la majorité desquels la tendance exagérée à raccourcir les législatures s'arrête devant les exigences que l'objet particulier des Chambres hautes fait accepter de leur part (2).

2° Le mode de renouvellement suivi constitue une autre différence dans le recrutement des deux Assemblées. Une question théorique est de savoir s'il doit être intégral ou partiel. En général on peut dire que les Chambres basses et les Chambres hautes se sont partagées les deux solutions, chaque catégorie ayant en quelque sorte reçu la sienne.

Pour les Chambres basses, il y a peu d'exemples d'élections fractionnaires, et l'application en a été abandonné après un premier essai. Ce système a existé en France par tiers en l'an III (3), par

(1) Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 6. « Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans. . . . »

(2) Dans 24 Etats les sénateurs sont élus pour quatre ans. Esmein, *op. cit.*, p. 77 ss.

(3) Constitution du 5 fructidor an III, art. 53.

cinquième en l'an VIII (1) et sous la Charte de 1814 (2), corrigée en ce point par celle de 1830 (3). Actuellement, la Belgique, où il se fait par moitié, est à peu près le seul pays important qui l'ait conservé (4). Dans tous les autres pays principaux, Pays-Bas, Suisse, Espagne, Portugal, Danemark, Suède, Norvège, Roumanie, Canada, Etats-Unis, France de 1875, c'est toujours dans son ensemble que la nouvelle Chambre basse prend la place de l'ancienne, procédé d'ailleurs seul compatible avec la courte durée de son mandat (5).

Un principe presque unanimement appliqué est, au contraire, que la réélection des Chambres hautes élues doit se faire partiellement. Par ce moyen, en effet, ces assemblées sont soustraites aux changements trop brusques incompatibles avec leur rôle modérateur, tout en pouvant se retremper dans tout courant d'opinion qui présente une certaine persistance. Les quelques cas à relever du renouvellement intégral sont donnés par la

(1) Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 31.

(2) Charte du 4 juin 1814, art. 37.

(3) Charte du 14 août 1830, art. 31.

(4) Constitution belge du 7 février 1831, art. 57. Dar., *op. cit.*, p. 75.

(5) Constitutions *suprà passim*.

Suède (1), et le Portugal (2), sans parler des pays comme la Norvège (3) et la Pennsylvanie (4) où il s'explique par la courte durée relative des pouvoirs. Les exemples de renouvellement partiel sont au contraire bien plus nombreux. Il se fait (5) par moitié en Belgique (6), en Espagne (7), en Danemark (8), en Roumanie (9). Il a lieu partiers aux Pays-Bas (10), aux Etats-Unis (11) et sous

(1) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 6. Dar., *op. cit.*, p. 79.

(2) Charte constitutionnelle du 29 avril 1824, art. 39, § 3. « La partie élective de la Chambre des Pairs sera en fonctions pendant 6 ans. » Dar., *op. cit.*, I, p. 645.

(3) Constitution norvégienne du 4 novembre 1814, art. 71, modifié par la loi du 24 avril 1869. Dar., *op. cit.*, II, p. 122.

(4) Constitution de Pennsylvanie, du 16 décembre 1873, ch. II, art. 2. « Les membres de l'Assemblée générale doivent être élus dans des Assemblées générales bisannuelles. » Dar., *op. cit.*, II, p. 413.

(5) Constitution belge du 7 février 1831, art. 55. Dar., *op. cit.*, I, p. 75.

(6) Constitution de la Monarchie espagnole, du 30 juin 1876, art. 24. Dar., *op. cit.*, I, p. 625.

(7) Constitution danoise du 5 juin 1849, révisée le 2 juillet 1866, art. 39. Dar., *op. cit.*, II, p. 11.

(8) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 78. Dar., *op. cit.*, II, p. 225.

(9) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 91, Dar., *op. cit.*, I, p. 109.

(10) Constitution du 17 septembre 1787, chap. I, section 3, art. 2. Dar., *op. cit.*, II, p. 351.

l'empire de la Constitution française de 1875 (1).

II. Le recrutement d'une assemblée par voie d'élection a pour corollaire nécessaire le pouvoir de *dissolution*. L'origine en remonte encore à la pratique de l'ancienne cour féodale devenue, en France, l'assemblée des Etats-Généraux, et, en Angleterre, celle du Parlement. Le roi qui la convoquait quand il en avait besoin la renvoyait quand il en avait obtenu l'aide ou le conseil qu'il lui avait demandé (2). Si cette pratique cessa de s'appliquer aux lords devenus héréditaires, elle continua en Angleterre pour les Communes. Quand la perte des anciennes traditions ou leur absence obligea les pays qui voulaient avoir une Constitution à s'en faire une de toute pièce, la valeur et la légitimité de droit de dissolution ne pouvaient manquer de soulever des contestations. Deux opinions contraires sont maintenant encore en présence. D'après les uns, la dissolution d'une Chambre élue est une atteinte à la souveraineté nationale dont les choix sont ainsi remis en question (3). D'après les autres, au contraire, c'est

(1) Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 6. « Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers tous les trois ans .. »

(2) Franqueville, *op. cit.*, I, p. 281 et 285.

(3) Esmein, *op. cit.*, p. 101 ss., et 555.

un hommage à cette souveraineté, à laquelle en appelle le pouvoir exécutif, dans les conflits entre lui et une assemblée peut-être infidèle à son mandat. Cette question ne pouvait recevoir la même solution pour les deux Chambres.

En ce qui concerne les Chambres basses, les Constitutions se sont partagées exactement d'après la nature même des gouvernements. La dissolution n'est pas admise avec la République ou le régime présidentiel, qui la remplacent d'ordinaire par la courte durée des législatures. Telle est la règle qui prévaut aux Etats-Unis (1), et en Suisse (2), et qui a été appliquée en France sous les Constitutions de 1791, de l'an III, de l'an VIII et de 1848 (3). Ce droit est, au contraire, admis de plus en plus partout où la Constitution a pour base les principes opposés, c'est-à-dire 1° les pays monarchiques, où elle est considérée comme un droit inhérent à la souveraineté, ainsi que dans l'empire allemand : 2° les pays, quels qu'ils soient,

(1) Constitution américaine du 17 septembre 1898, chap. 1, section, 2, art. 1. Dar., *op. cit.*, 11, p. 351.

(2) Constitution suisse du 29 mai 1874, art. 76. Dar., *op. cit.*, I p. 501.

(3) Constitution du 3 septembre 1791, titre III. chap. I, art 2 ; Constitution du 5 fructidor an III art. 53 ; Constitution du 22 frimaire an VIII, art. 31 ; Constitution du 4 novembre 1848, art. 31.

qui pratiquent sincèrement le régime parlementaire où seule elle peut donner aux rouages constitutionnels la souplesse nécessaire au fonctionnement régulier de ce système : Pays-Bas (1), Belgique (2), Espagne (3), Portugal (4), Suède (5), Norvège (6), Roumanie (7), etc., y compris la France républicaine, mais parlementaire, de 1875 (8).

Mais il n'en est plus ainsi des Chambres hautes. Leur nature est plutôt réfractaire que favorable à l'exercice du droit de dissolution. N'étant point nécessairement l'expression de la volonté du pays et surtout de sa volonté actuelle, elles n'appellent pas avec la même force un renouvellement brusque et anticipé, dès qu'il peut sembler que cet accord n'existe plus. Une première règle sans exception est que le droit de dissolution ne saurait

(1) Constitution des Pays-Bas du 30 novembre 1887. art. 73. Dar., *op. cit.*, I, p. 104.

2) Constitution belge du 7 février 1831, art. 71. Dar., *op. cit.*, I, p. 78.

(3) Constitution de la Monarchie espagnole, du 30 juin 1876, art. 32. Dar., *op. cit.*, I, p. 627.

(4) Charte constitutionnelle du 29 avril 1826 art. 74 § 4. Dar., *op. cit.*, I, p. 651.

(5) Loi organique du Riksdag du 22 juin 1866. art. 36. Dar., *op. cit.*, p. 87.

(6) Constitution roumaine du 30 juin 1867, art. 95. Dar., *op. cit.*, II, p. 229.

(7) Loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 5.

s'appliquer à la Chambre haute quand la Chambre basse n'y est point soumise. Les Constitutions suisse et américaine et les anciennes Constitutions françaises ne l'admettent pas plus pour l'une que pour l'autre. Mais la question n'est point résolue pour la Chambre haute quand elle l'est dans le sens de la dissolution pour la Chambre basse. Sans doute, le fonctionnement normal du régime parlementaire, ou même simplement représentatif, exige qu'aucune des deux ne puisse faire indéfiniment à l'action gouvernementale une opposition systématique et irréductible. Mais la composition variée des Chambres hautes s'oppose à l'emploi d'un moyen identique pour toutes.

La haute Chambre est-elle composée de membres héréditaires ou même simplement viagers, son opposition est brisée par une « fournée de pairs » qui déplace la majorité, moyen extrême que l'histoire parlementaire n'a guère à enregistrer que trois fois : une en Angleterre, en 1712 (1), sous la reine Anne, deux en France sous la Restauration, mais dont la menace a suffi pour réduire à capitulation les volontés les plus décidées.

La Chambre haute est-elle, au contraire issue de l'élection, comme la Chambre des députés, alors, une analogie en entraînant une autre, et le

(1) Franqueville, *op. cit.*, II, p. 213.

même obstacle de fond n'existant plus, non seulement la dissolution redevient possible, mais encore elle est acceptée de plus en plus. On l'étend même, sans crainte des discordances, jusqu'aux Chambres hautes dont une partie seulement est élective et, par conséquent, susceptible seule de ce mode de renouvellement. Le principe est inscrit dans les constitutions de la Belgique (1), des Pays-Bas (2), de l'Espagne (3), du Portugal (4), de la Suède (5), de la Roumanie (6). Produit de l'élection, la Chambre haute est appelée à s'y refaire à nouveau chaque fois qu'une renouation lui est supposée nécessaire.

Ce rapport entre le recrutement par élection et le renouvellement par dissolution reçoit une exception remarquable dans la constitution française de 1875. Quoique électif, le Sénat est indis-

(1) Constitution belge du 7 février 1831, art. 71, Dar., *op. cit.*, I, p. 78.

(2) Constitution des Pays-Bas, du 30 novembre 1887, art. 73, Dar., *op. cit.*, I, p. 104.

(3) Constitution de la monarchie espagnole, du 30 juin 1826, art. 24 et 32, Dar., *op. cit.*, I, p. 625 et 627.

(4) Charte constitutionnelle du 29 avril 1826, art. 39, 53, et 74 § 4, modifiés par la loi du 24 juillet 1885. Dar., *op. cit.*, p. 645 et 651.

(5) Loi organique du Riksdag, du 22 juin 1866, art. 36, Dar., *op. cit.*, II, p. 87.

(6) Constitution roumaine du 30 juin 1866, art. 80 et 95, Dar., *op. cit.*, II, p. 225 et 229.

soluble, Mais cette anomalie, qui ne fut pas d'ailleurs admise sans opposition s'explique par les caractères contradictoires (1), d'une constitution tout à la fois républicaine et parlementaire, alors que partout ailleurs le régime parlementaire s'adapte à la monarchie, et que la République prend le régime présidentiel. L'association de ces deux éléments y a produit un double résultat :

1° La Chambre des députés peut être dissoute, du moins avec le concours du Sénat, par le Président de la République comme par un chef d'Etat monarchique. C'est la part indispensable accordée au principe parlementaire (2).

2° Le Sénat ne peut être dissous, de quelque manière que ce soit. C'est la concession inévitable faite au principe républicain.

Des théoriciens de la constitution ont présenté cette différence entre les deux Chambres comme

(1) Un député avait au cours des débats proposé l'amendement suivant dont l'adoption eut établi un parallélisme complet entre la situation du Sénat et celle de la Chambre. « Le président de la République peut, sur l'avis conforme de la Chambre des députés, dissoudre le Sénat. Dans ce cas les sénateurs nouveaux seront élus dans le délai de trois mois. » Cette proposition fut rejetée parce qu'elle s'accordait mal avec le rôle supérieur attribué à la Chambre haute; Séance du 24 février 1875, Annales de l'assemblée nationale T. xxxvi, p. 627.

(2) Loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 5.

la conséquence d'une autre différence dont quelques uns aussi ont prétendu qu'elle était la cause. C'est que la Chambre des députés peut renverser un ministère et que le Sénat n'a pas ce droit, Mais la rédaction de l'art. 6, de la loi de 1875, rend cette distinction même très douteuse et très discutée (1). Existât-elle en droit que, en fait, le Sénat a le moyen de rendre la vie impossible à un cabinet dont il ne voudrait à aucun prix, et la faculté de renverser un ministère, si complètement reconnue aux communes anglaises, n'a pas d'autre origine. Enfin, les constitutions qui ne comportent pas la dissolution de la Chambre haute la remplacent par l'éventualité d'une journée de pairs, dont la loi actuelle n'organise pas l'équivalent.

L'impossibilité de dissoudre le Sénat s'explique mieux encore par l'idée même à laquelle toute Chambre haute doit de conserver son existence : la nécessité d'un frein contre les excès législatifs toujours à redouter d'une Chambre unique (2). C'est un fait historique que les constituants de 1875 avaient une foi très tempérée dans la valeur

(1) Loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, art. 6. « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement. »

(2) Montesquieu, *Esprit des lois*, livre II, chapitre 6.

des assemblées issues du suffrage universel direct. Ils établirent le Sénat pour servir de modérateur à une action redoutable et redoutée. Or, une résistance efficace n'est possible qu'à un corps dont la solidité est assurée par une stabilité sérieuse. Sans doute en la garantissant contre le hasard d'une dissolution, on maintient aussi bien une assemblée infidèle à sa mission qu'une assemblée disposée à la remplir. Mais la seconde est plus utile par sa faculté d'empêcher que la première n'est nuisible par sa volonté d'agir, puisque, seule, elle demeure impuissante, et l'avantage d'un pouvoir prolongé est ici plus grand que ses inconvénients, résultat en harmonie avec l'institution de toute Chambre haute.

CONCLUSIONS

L'étude qui précède nous a fait voir entre les Chambres hautes et les Chambres basses deux différences essentielles, dont la seconde n'est que la conséquence de la première et demeure en relation directe avec elle : une différence d'objet, une différence de constitution. 1° Quelque soit le pays où fonctionne la Chambre haute, aristocratique, fédéral ou bien démocratique et unitaire, comme la France contemporaine en offre l'exemple le plus complet, elle assure à l'œuvre législative une qualité plus haute, ou tout au moins la garantit toujours, dans une mesure appréciable, contre certains défauts, en diminuant les effets de la passion, de l'entraînement ou de la précipitation. 2° Pour répondre à ce but, qui est essentiellement le sien, eut-elle en principe le même pouvoir que la seconde Chambre, elle doit être établie sur une base différente, et la logique exige même que cette différence de recrutement soit d'autant plus grande que la différence d'attributions est plus petite.

Mais nous avons constaté un affaiblissement général dans tout ce qui pouvait assurer aux chambres hautes une nature spéciale, d'abord composition intime, façon dont il y était pourvu condition de capacité et de compatibilité mise à l'éligibilité et à l'électorat, puis vérification de leur pouvoir, détails d'organisation qui influent sur l'effet de recrutement, enfin durée même et stabilité de leur mandat.

Les cours de pairs ou de magnats héréditaires, expressions modernisées d'antiques institutions aristocratiques, ne pourront résister indéfiniment à la poussée démocratique et tendent à disparaître partout, comme a disparu, chez nous, la cour des pairs de la monarchie parlementaire.

La nomination par le chef de l'Etat à titre viager, n'est plus considérée que comme un mode d'élection spécial où un pouvoir unique tient lieu d'un pouvoir collectif. Elle est incompatible avec la forme républicaine. Les monarchies elles-mêmes sont amenées à en consentir l'abandon, soit partiel, par l'adjonction de membres élus aux membres héréditaires ou viagers, soit total, comme nous avons vu qu'il était déjà admis dans plusieurs pays.

L'élection proprement dite se révèle comme le moyen de recrutement auquel une pente fatale conduit de plus en plus les constitutions. Dès

maintenant, il faut lui reconnaître un caractère d'universalité, sinon comme réalisation du fait, du moins comme expression de la tendance.

En même temps que les deux Chambres s'établissent ainsi côte à côte sur une même base, ce que l'on peut considérer comme détail de leur construction intime penche aussi de plus en plus à devenir uniforme.

La confusion des classes voue forcément sénateurs et députés à la même provenance.

En étendant aux premiers presque toutes les causes d'incapacité et d'incompatibilité qui atteignent les seconds, on achève de rendre identique le milieu où ils peuvent être pris.

Par son droit de vérifier elle-même les pouvoirs de ses membres, une Chambre haute soustrait sa composition au contrôle de toute autorité supérieure.

A considérer, sinon ce qui existe déjà partout, du moins ce qui se généralise avec rapidité : elle devient plus autonome par le choix de son président ; le vote par tête y élargit la place de l'individu ; une indemnité parlementaire égale transforme la fonction de sénateur, comme celle de député, en une carrière publique courue par les mêmes ambitions, et où le succès est assuré par les mêmes moyens.

Enfin si le temps pour lequel une Chambre haute est élue est généralement plus long que la durée d'une Chambre basse, le droit de dissolution étendu parfois de l'une à l'autre, y soumet les pouvoirs à une cause de limitation commune.

Toutes les différences qui séparaient les Chambres hautes des Chambres basses sont-elles donc appelées à tomber ? L'affirmative impliquerait la disparition fatale des Chambres hautes, car si les deux Chambres se ressemblaient tout à la fois par le rôle et la composition, le but théorique qui seul les distinguerait paraîtrait bientôt insuffisant pour défendre leur séparation, et leur confusion se traduirait par la suppression de la première. Pour que leur utilité propre assure leur conservation, il est de toute nécessité que leur rôle spécial s'accuse par la spécialité de leur recrutement, deux organes identiques ne pouvant satisfaire à des besoins distincts. Mais quelle cause de différence est assez forte pour résister aux causes d'assimilation ?

Imposer aux électeurs ou aux élus de la chambre haute, un cens plus élevé suppose le système censitaire, maintenant de plus en plus repudié ou affaibli.

On ne peut guère songer à faire élire la Chambre haute par la Chambre basse, comme la Norvège en offre un exemple, d'ailleurs unique. Presque

partout une Chambre haute ainsi désignée serait visiblement une émanation de la Chambe basse, trop soumise à toutes ses passions et à toutes ses causes d'entraînement pour lui servir de modérateur efficace.

La règle qui impose à un sénateur des conditions spéciales de capacité, a été l'une des plus résistantes jusqu'à ce jour. Mais elle ne tient qu'à la condition de s'appuyer sur une autre, constituant, à l'état isolé, une séparation trop faible pour s'opposer efficacement à l'assimilation de deux Chambres que tout le reste pousserait à se rejoindre.

Un seul système se concilie tout à la fois avec l'objet commun des Chambres hautes et la tendance générale vers la démocratie : le groupement professionnel. La représentation des intérêts, dont il constitue une forme particulière, est l'âme de la Chambre des pairs ou du Sénat dans un Etat encore aristocratique ou à forme fédérale. Si dans une démocratie unifiée, il n'y a plus d'intérêt de caste ou de provinces autonomes à défendre, il demeure tout au moins des intérêts d'ordre moral, intellectuel ou économique. La chambre haute en serait l'expression comme la chambre basse l'est, au contraire, du nombre. Une part serait ainsi faite aux deux éléments que renferme nécessairement toute société, même celle où le principe d'égalité

a atteint la valeur d'un dogme presque absolu. Une institution parlementaire composée de deux parties présenterait sur la constitution d'une seule chambre l'avantage qu'offre, dans un autre ordre d'idée, le système de l'impôt multiple sur celui de l'impôt unique. Les imperfections et les erreurs inévitables de tout système représentatif, que la chose représentée soit la société ou les fortunes, deviennent moins sensibles quand il s'attache à plusieurs signes, parce qu'alors les erreurs se compensent au lieu de s'ajouter. Admettre la représentation des intérêts en même temps que la représentation du nombre revient à considérer la société sous ses différents aspects, et non plus seulement sous un seul.

A prendre comme exemple la France, dont l'état ne diffère pas sensiblement de celui des autres pays, on peut même remarquer que les cadres de cette organisation existent déjà. Ce sont les groupes de toute sorte qui servent d'organe aux intérêts des diverses professions, au sens le plus élevé du mot. Depuis l'an XI le commerce possède, dans toutes les places importantes, des Chambres spéciales où ses principaux représentants se réunissent pour traiter des intérêts généraux de la corporation. Un décret du 17 septembre 1900 vient de créer des conseils de travail dont quelques réformes pourraient faire une

institution économique et sociale, et non un simple instrument politique. En autorisant les syndicats professionnels, la loi du 21 mars 1884, complétée par celle du 30 novembrs 1892, permet aux travailleurs de toute sorte de se grouper pour la défense de leurs intérêts communs. A défaut de chambres analogues à celles de commerce, l'agriculture a usé heureusement de la loi de 1884 pour la création des syndicats agricoles. Depuis longtemps dans le domaine des professions libérales, les avocats, notaires, avoués, huissiers et commissaires-priseurs, sont formés en véritables corporations avec un comité directeur désigné sous des noms divers, tels que celui des conseils ou de chambre. A un degré supérieur on ne peut méconnaître le même caractère aux corps constitués, tels que l'Institut. Sans doute tous ces cadres, si nombreux qu'ils soient, laissent encore en dehors d'eux beaucoup de citoyens. Mais ce ne sont que des exemples, et rien n'empêcherait une organisation du suffrage établie sur la base professionnelle, d'admettre des curies générales comprenant tous ceux des électeurs qui ne figureraient pas dans les autres.

A ce système, il est vrai, on a fait deux objections.

La plus spécieuse est qu'il contredit un principe rigoureux de notre droit constitutionnel.

Chacun des sénateurs ou députés représente toute la France. Le faire nommer par des corps professionnels revient à faire de chaque élu le mandataire spécial de l'association qui l'a désigné. — Mais du moment qu'on ne peut établir une liste unique pour toute la France, il n'y a pas de raison pour que les collèges entre lesquels sont répartis les sièges à remplir ne soient pas aussi bien des groupements professionnels que des circonscriptions administratives. Un sénateur désigné par telles chambres de commerce ou tels syndicats agricoles, par exemple, recevrait aussi naturellement mandat de représenter la France entière, que l'élu de tel département ou de tel arrondissement.

On a ajouté que les électeurs ne tiendraient compte que de l'intérêt particulier de leur profession. On peut aussi bien dire maintenant qu'ils ne tiennent compte que de l'intérêt particulier de leur circonscription. La vérité est que l'intérêt général est la résultante des intérêts particuliers, et qu'il comprend, en outre, un certain nombre d'intérêts supérieurs communs à toutes les professions autant qu'à toutes les localités. Tout système qui permet aux uns et aux autres de se dégager est bon, et le meilleur est celui qui y réussit le mieux. On peut affirmer qu'à cet égard encore, il vaudrait mieux grouper les électeurs d'après leurs affinités que d'après leur domicile.

A côté des individus il a y donc des groupes naturels, qui sont par rapport à eux ce que les composés sont par rapport à leurs éléments : des unités d'un ordre différent, mais supérieures même par leur importance. En reconnaissant, comme le font déjà plusieurs pays, concurremment au suffrage individuel, le suffrage collectif des personnes publiques de toutes sortes, associations, corporations ou autres, non seulement on ne méconnaît aucun droit, mais on fait, au contraire, leur part légitime à tous ceux qui existent. Loin d'être en contradiction avec le principe démocratique, ce moyen lui donne la consécration la plus complète, puisqu'il repose sur la seule égalité qui soit une réalité et non une fiction, c'est-à-dire, au lieu de l'égalité numérique, l'égalité proportionnelle.

Vu, le Président de la Thèse,

E. CHÉNON.

Vu, le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I

ORIGINE ET NATURE DES CHAMBRES HAUTES

La Féodalité. Le Parlement d'Angleterre, sa séparation en deux Chambres au xiv ^e siècle. Imitations de la Chambre haute anglaise. Causes qui expliquent la généralité de ces Assem- blées.....	5
---	---

CHAPITRE II

COMPOSITION GÉNÉRALE DES CHAMBRES HAUTES

Membres héréditaires, viagers, de droit, élus ; Chambres à composition mixte. Nombre des membres, indéfini ou fixe.....	23
---	----

CHAPITRE III

LES ÉLECTEURS

Sens de cette expression. Différents modes de désignation, cooptation nomination par le chef de l'Etat, élection proprement dite, son rôle dans les	
---	--

pays à constitution fédérale et dans les pays unitaires. Comparaison avec les électeurs de la seconde Chambre. Différences de cens ou de degré. Rôle des conseils locaux et des corporations.....	44
---	----

CHAPITRE IV

LES ÉLIGIBLES

Signification du mot. Relation entre l'éligibilité et l'électorat. Conditions de classe, de fortune et de situation auxquelles doivent satisfaire les membres héréditaires, les membres désignés par le chef de l'Etat, et les membres élus.....	67
--	----

CHAPITRE V

LES INCAPACITÉS ET LES INCOMPATIBILITÉS

Défaut d'âge. Importance de la situation familiale. Date de la naturalisation. Ignorance de la langue nationale. Fonctions publiques. Comparaison entre les deux Chambres. Causes de déchéance. Démission	78
---	----

CHAPITRE VI

LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS

Importance de la question. Solutions généralement différentes selon que la Chambre haute a pour base de recrutement l'hérédité, la nomination par le chef de l'Etat, ou l'élection proprement dite....	106
--	-----

CHAPITRE VII

L'ORGANISATION INTÉRIEURE

Ses rapports avec les effets du recrutement :	
1° Constitution du Président, nommé, de droit ou élu ; 2° Mode de votation ; 3° Indemnité parlementaire.....	115

CHAPITRE VIII

LA DURÉE DES POUVOIRS

Variétés nécessaires selon la composition des Chambres hautes. Intérêt particulier de la question pour les Chambres élues. Comparaison avec la seconde Chambre : 1° Expiration du délai et mode de renouvellement ; 2° la dissolution.....	132
--	-----

CONCLUSION

Tendance générale des Chambres hautes à se rapprocher des secondes Chambres par la plupart de leur caractère. Suppression graduelle des différences existantes. Prédominance de l'élection proprement dite. Caractère dont, par compensation, le développement s'impose de plus en plus : la représentation professionnelle. Son maintien seul est de nature à empêcher la confusion des deux Chambres et, par suite, la suppression de la première..	151
--	-----

BEAUVAIS, IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN.

BEAUVAIS. — IMPRIMERIE G. THOMÉ, RUE SAINT-JEAN
